

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 269

**A EVOLUÇÃO DO
MERCOSUL NO
PERÍODO DE
TRANSIÇÃO:
HIPÓTESES
ALTERNATIVAS E
CENÁRIOS**

Pedro da Motta Veiga (FUNCEX)

Março, 1992

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE

Roberto Macedo

DIRETOR EXECUTIVO

Lísio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Antônio Emílio Sendim Marques

DIRETOR DE PESQUISA

Ricardo Varsano

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antônio Carlos da Ressurreição Xavier

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar

CEP 70.076

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17º andar

CEP 20.020 - Rio de Janeiro - RJ

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO

II - A CONFECÇÃO DE CENÁRIOS: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

II.1 - Mercosul: resenha da literatura de cenários

II.2 - A confecção de cenários para o Mercosul: avaliação das dificuldades

III - O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO: CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS E CONDICIONANTES DAS TRAJETÓRIAS FUTURAS

III.1 - Trajetória passada e situação presente do Mercosul

III.2 - *Issues* de políticas no período de transição

III.2.1 - Instabilidade cambial e os problemas de coordenação macroeconômica

III.2.2 - Assimetrias de políticas microeconômicas: uma agenda problemática, mas factível

III.2.3 - Motivação política e institucionalidade comunitária

III.2.4 - A dimensão setorial da integração

IV - TRAJETÓRIAS ALTERNATIVAS DE TRANSIÇÃO E CENÁRIOS PARA 1995

V - CONCLUSÕES

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A EVOLUÇÃO DO MERCOSUL NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO: HIPÓTESES ALTERNATIVAS E CENÁRIOS

Pedro da Motta Veiga
Técnico da FUNCEX

A produção gráfica deste trabalho contou com o apoio financeiro do PNUD (Projeto BRA 87/017) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público - GESEP.

I - INTRODUÇÃO

A confecção de cenários acerca da trajetória futura do Mercosul é uma tarefa inédita no Brasil. Às dificuldades habituais deste tipo de exercício agregam-se aquelas específicas ao objeto sob estudo: um processo de integração entre países em desenvolvimento, submetidos a condições iniciais fortemente desfavoráveis e avançando em um período onde os dois países grandes da sub-região enfrentam a mais importante crise econômica de suas histórias, processo este que é dinamizado por fatores políticos e pela iniciativa dos Estados, tendo produzido, até o momento, respostas modestas dos agentes econômicos, em termos de decisões de comércio e investimento.

Ainda assim, é um processo que logrou superar o descrédito generalizado que cercou seu lançamento e que mantém uma impressionante coerência e continuidade em um período em que as políticas econômicas domésticas se alteraram, de maneira drástica, a cada ano, praticamente.

É fundamental, para os negociadores, possuir elementos de avaliação qualitativa que balizem as perspectivas de evolução futura do Mercosul, especialmente na fase de transição que se estenderá até 1995. Por esse motivo, os cenários aqui apresentados têm como horizonte o ano de 1995, apontando, no entanto, para desenvolvimentos alternativos posteriores (até a virada do século).

Na seção II deste trabalho, são feitas algumas considerações sobre a confecção de cenários em geral e, especificamente, sobre os pouquíssimos exercícios já realizados no caso do Mercosul. Na seção III, há uma detalhada apresentação da evolução passada e da situação atual do Mercosul, articulada em torno dos *issues* de política mais relevantes para o período de transição. Finalmente, na seção IV são elaborados os cenários a partir da identificação das variáveis relevantes internas e externas e da formulação de hipóteses alternativas de evolução destas variáveis. A seção V apresenta as principais conclusões do estudo.

II - A CONFECÇÃO DE CENÁRIOS: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A utilidade da confecção de cenários, como instrumento de apoio às decisões governamentais e empresariais em ambientes de incerteza, tem sido amplamente ressaltada pela literatura de administração e de organização. Como se observa em tal literatura, o desenho de uma estratégia requer a confecção de um conjunto de cenários, com probabilidades diversas de concretização. Independente da probabilidade que lhe seja atribuída, nenhum deles, porém, deve ser desconsiderado, no momento da decisão, que será sempre tomada a partir de uma visão estratégica.

Os cenários estabelecem hipóteses sobre as principais incertezas que afetam a evolução de uma estrutura e sobre suas causas e efeitos nos comportamentos dos agentes pertinentes para a evolução desta estrutura. Neste sentido, cada cenário projeta uma estrutura possível, tendo como um de seus principais requisitos a consistência interna — ou seja, entre os elementos que o compõem.

A confecção de cenários constitui um instrumento de ajuda à decisão de agentes públicos e privados, mas se distancia da problemática — e das ferramentas — da otimização, à medida que admite o caráter transitório ou reversível do universo sob análise e em que não pretenda "abarcar o objeto da decisão em sua globalidade" ou definir de maneira exaustiva a "família de ações potenciais" que compõem o universo sob estudo (Roy, 1990).

Implicitamente, a confecção de cenários — e, em especial, de cenários qualitativos — trabalha com uma teoria das decisões que pouco tem a ver com as hipóteses simplificadoras e abstratas dos modelos de otimização. Na realidade, admite-se que, na prática, "grande parte das decisões (principalmente de administração) se elaboram de forma mais ou menos caótica, com base em uma confrontação progressiva dos sistemas de preferências dos diferentes agentes (...) e ao longo de interações concomitantes e/ou sucessivas que ocorrem dentro de um campo de poder que condiciona o comportamento dos intervenientes" (Roy, 1990).

Partindo desta visão do processo de decisão, a confecção de cenários é um instrumento não prescritivo de ajuda à decisão, essencialmente voltado para descrever as ações e/ou as suas

conseqüências de maneira sistemática e, quando possível, formalizada. Ela pode, também, levar à proposta de "uma metodologia baseada em um procedimento cognitivo, adequada a uma eventual utilização repetitiva e/ou automatizada" (Roy, 1990). Sob esta última forma, a confecção de cenários pode permitir a elaboração de ferramentas de gerenciamento de situações de incerteza ambiental e/ou estratégica, de inegável utilidade para os tomadores de decisão.

A literatura de economia internacional tem se revelado fértil na confecção de cenários, que tentam lidar com incertezas advindas de uma conjunção de mudanças vinculadas aos desequilíbrios macroeconômicos entre os países líderes da OCDE e à difusão internacional do novo paradigma tecnológico e industrial baseado na microeletrônica.

Na maioria dos casos (Banco Mundial, 1991; UNCTAD, 1990; Hatem e Passeron, 1991), parte-se de um cenário de base, tendencioso, gerado a partir da hipótese de que a evolução futura é o prolongamento da evolução em curso, tal como percebida por aquele(s) que elabora(m) os cenários. O cenário de base é aquele ao qual se atribui a maior probabilidade de concretização e, no caso dos trabalhos citados, confunde-se com aquele que resulta de hipóteses convencionais — distanciando-se, portanto, de "cenários-polares" (Porter, 1990).

No caso do comércio internacional, uma tentativa muito bem sucedida de desenhar cenários sobre a evolução futura do sistema de comércio é aquela desenvolvida por Lawrence (1991). Este identifica uma "tensão principal" que atravessa as transformações daquele sistema: a que opõe globalização e regionalização. Frente ao imperativo econômico de *deeper integration* e de gestão da interdependência dele decorrente e diante da crise do multilateralismo e do desgaste das medidas comerciais unilaterais, a regionalização adquire um peso crescente. A incerteza central quanto ao futuro do sistema de comércio mundial refere-se às configurações que podem assumir as relações entre globalização e regionalização. Tais configurações são pensadas ao longo de três eixos, de acordo com a matriz apresentada no Quadro 1.

QUADRO 1
Matriz de Política Comercial

Unilateral			
Bilateral			
Regional/Plurilateral			
Global			
	Comércio Administrado	Baixa Integração	Integração Profunda

Obs: Um terceiro eixo contempla a cobertura de política:
um uniproduto, multiproduto ou cobertura universal

Segundo Lawrence, os cenários de blocos cooperativos e de configuração da zona de livre-comércio e investimento na OCDE são aqueles mais compatíveis com os requisitos de uma integração mais aprofundada entre as nações. A vantagem da "zona OCDE" estaria em agregar ao atendimento a este requisito uma abrangência que coincide com um conjunto de países de níveis de desenvolvimento econômico e social relativamente homogêneos.

II.1 - Mercosul: resenha da literatura de cenários

No caso dos processos de integração, as experiências de confecção de cenários são não somente menos abundantes, mas também menos sistemáticas. Há alguns ensaios para o caso do Acordo de Livre Comércio EUA-México (Schott, 1990) e da CEE (Emerson, 1988) — sendo que, neste último caso, a confecção de cenários está implícita às hipóteses alternativas formuladas.

Os cenários de integração entre Brasil e Argentina foram tematizados por Chudnovsky e Porta (1989) e por Chudnovsky e Campbell (1991), o que constitui tarefa nada trivial, tendo em vista as dificuldades para identificar "tendências pesadas" do processo, capazes de configurar uma estrutura com um mínimo de estabilidade *a priori*, a partir da qual se definiriam as incertezas e as fontes de tensão estrutural capazes de dinamizar — em velocidades e direções diferentes, segundo os cenários — o processo de integração.

Neste sentido, o processo de integração não parece à primeira vista, apresentar os requisitos de estabilidade estrutural necessários à confecção de cenários, oferecendo-se antes ao observador como pura fonte de instabilidade e como um fenômeno amplamente reversível.

Chudnovsky e Campbell enfrentam o desafio da elaboração dos cenários para a integração do Cone Sul, recorrendo a uma visão dualista das configurações futuras, em que se opõem cenários "comercialista" e "industrialista" — além do cenário de fracasso do projeto integracionista. Segundo os autores, ambos os cenários positivos "supõem um certo grau de controle sobre as variáveis macroeconômicas e uma firme vontade política. As diferenças fundamentais se centram no papel que haveriam de exercer os respectivos governos e o setor manufatureiro no processo de reestruturação industrial implicado pela dinâmica da integração".

Assim, enquanto no cenário comercialista, "a função do governo é promover a liberalização comercial, e eventualmente, uma política cambial que não a desvirtue", no cenário industrialista há preocupações de política explicitamente voltadas para "orientar a reestruturação do aparato produtivo e o avanço no processo da industrialização em direção a novas atividades com maior valor agregado.

Do primeiro cenário, decorre um padrão de especialização e de comércio no interior do Mercosul do tipo inter-setorial e baseado em vantagens comparativas estáticas, enquanto no segundo cenário ganha relevância o intercâmbio intra-setorial e adquirem peso os fluxos de investimento entre os países-sócios e a geração de vantagens comparativas dinâmicas.

Lucângeli (1991) desenvolve, de forma sucinta, dois cenários que se distinguem segundo a relevância que adquiriria, no processo de integração, uma eventual política industrial ativa. Na mesma linha que Chudnovsky e Campbell, detectaram-se dois cenários, "um mais próximo do livre-comércio, marcado por margens reduzidas de preferências intra-regionais em um contexto de abertura frente ao resto do mundo", e outro em que "os países membros utilizam o processo de integração regional como instrumento de um projeto mais amplo de reestruturação produtiva", o que supõe "a formulação e implementação de um conjunto de políticas — industriais, tecnológicas, creditícias, etc".

As orientações de política econômica prevalentes na sub-região e a situação do setor público — caracterizado pelo "desfinanciamento" e pela "escassa capacidade operativa" — sugeririam, segundo o autor, que o primeiro cenário tem maiores chances de se concretizar do que o segundo, produzindo-se um processo de "reconversão através de mecanismos de mercado" e com custos relativamente elevados, do ponto de vista econômico e social.

Finalmente, Porta (1991) propõe cenários alternativos para os processos de integração em curso na

América Latina — inclusive para o Mercosul — em função da simultaneidade que se observa entre estes processos e a liberalização comercial multilateral que se verifica nos países do continente. A oposição entre cenários "comercialista" e "industrialista" torna a emergir nesta reflexão, tendo-se o primeiro cenário — mais uma vez tido como o mais provável — como o resultado da subordinação do projeto de integração sub-regional à abertura unilateral, "em que predominam as vantagens comparativas estáticas e formas de especialização inter-setorial".

A oposição entre cenários comercialista e industrialista identifica ao primeiro um modelo de integração baseado na exploração de vantagens comparativas estáticas, na especialização inter-setorial e na reestruturação "passiva" da estrutura industrial. Alguns recentes estudos têm sugerido que esta visão é excessivamente simplista e que é possível supor que o primado da reestruturação industrial via mercado se combine com o incremento do comércio intra-industrial e com o aprofundamento de especializações intra-setoriais, reduzindo a magnitude dos impactos da integração sobre as estruturas produtivas dos países-membros e limitando a importância que geralmente se atribui a políticas compensatórias de ajustamento voltadas para reduzir os custos da abertura comercial intra-regional (Sourrouille e Lucángeli, 1992), Araújo Jr. (1991b) sugere que, nos processos de integração regional, os efeitos da criação de comércio e de "mudança de pautas de produção de firmas" sobrepoem-se aos efeitos de realocização, reduzindo resistências e custos de ajustamento associados à liberalização intra-regional.

Estas reflexões — apoiadas, inclusive, em dados empíricos — podem estar sugerindo novas "pistas" para a confecção de cenários e, na medida do possível, tentar-se-á levar em consideração, neste trabalho, tais indicações.

Embora bastante genéricos, tais cenários apontam para direções alternativas do processo, em função do grau de predominância das diretrizes liberalizantes não só na configuração das regras que determinarão as relações entre os países-sócios, mas também nas reformas unilaterais de comércio empreendidas por tais países *vis à vis* do resto do mundo e na revisão dos regimes de competição doméstica por eles empreendida neste momento. Na realidade, à medida que a "incorporação de critérios inerentes ao paradigma liberal (nos diferentes países do Mercosul e, em especial, no Brasil e Argentina) revela consideráveis diferenças fundadas nas tradições dominantes em tais países" (Ferrer, 1991) e em que tais diferenças se aprofundaram consideravelmente no período mais recente da história desses países, a alternativa vislumbrada por estes cenários parece apontar para uma tensão relevante em termos de evolução futura do processo de integração.

A instabilidade da estrutura atual do processo de integração se torna de extrema relevância para a confecção de cenários e consideração das reações e dos comportamentos dos agentes econômicos e políticos pertinentes, à medida que estes podem afetar a velocidade e a direção das mudanças estruturais: neste sentido, tais comportamentos são, em si mesmos, fontes de incerteza.

Sem pretender confeccionar cenários, análises como a elaborada por Lavagna (1991a), centram-se na evolução das atitudes e disposições dos agentes pertinentes dos lados do Brasil e da Argentina, buscando identificar convergências (ou divergências) de interesse que contribuam para dinamizar (ou obstaculizar) o processo em curso (ver Quadro 2). Considerando que é talvez na dinâmica da regionalização que o papel dos fatores políticos e das disposições subjetivas na configuração das relações econômicas internacionais revela-se com maior intensidade, tal mapeamento parece ser uma fonte importante de informações para um sistema de acompanhamento do processo de integração elaborado a partir da confecção de cenários.

Uma terceira diretriz para a elaboração dos cenários basear-se-ia na tipologia clássica dos processos de integração econômica, identificando os cenários a modelos de integração e "focando" o acompanhamento naquelas variáveis-chave em que se concentram as diferenças entre os vários modelos. O Quadro 3 a seguir permite não só visualizar os diversos modelos teóricos de integração, mas também as variáveis de diferenciação que determinam as clivagens entre aqueles modelos.

QUADRO 2
Síntese das atitudes ante o Acordo Argentina-Brasil

do lado	<i>Argentino</i>	<i>Brasileiro</i>
Atitudes de Setores Responsáveis		
Apoio	- Empresários - Partidos políticos populares	- Min. Rel. Exteriores - Partidos políticos populares - Intelectuais de centro
Apoio Condicionado a limitar a automaticidade e buscar simetrias	- Empresários de setores básicos e com altas assimetrias - Sindicatos - Intelectuais de partidos majoritários (centro)	
Intenção de "diluir" o projeto	- Min. Rel. Exteriores - Min. da Economia - Forças políticas de centro-direita - Intelectuais de direita	
Indiferença ou atitude passiva		- Empresários - Min. da Economia - Partidos políticos de centro-direita - Sindicatos - Intelectuais de direita

Fonte: Lavagna (1991a)

QUADRO 3
Modelos Teóricos de Integração

Características	Area Tarifária preferencial	Zona de livre Comércio	União Aduaneira	União Monetária ou Econômica
1. Redução de Tarifas entre os países-membros a) Parcial b) Total	X	X	X	X
2. Tarifas dos países-membros em relação ao resto do mundo a) Diferenciadas b) Iguais	X	X	X	X
3. Livre movimento de fatores entre os países-membros			X	X
4. Moeda comum e Banco Central entre países-membros				X

Fonte: CEPAL (1991b)

A grande vantagem de se recorrer a esta tipologia reside no fato desta identificar com precisão algumas variáveis-chave na evolução e no aprofundamento dos processos de integração: a tarifa externa comum, a liberalização dos fluxos de fatores, etc. No entanto, não se obtém a partir daí nenhuma outra informação relevante para a formulação de cenários que visem a subsidiar o processo de negociação por parte de um dos países-sócios deste tipo de processo. De pouco adianta, nesta perspectiva, identificar cenários "mercado comum", "zona de livre-comércio", pois eles são inócuos do ponto de vista da capacidade para identificar as tensões atuais e para formular hipóteses sobre a evolução futura da estrutura que se analisa. Na realidade, cada cenário destes "embute" diversas hipóteses sobre a evolução futura das tensões atuais e sobre o modo dominante de absorção destas tensões ao longo do processo de integração. Se não se explicitam tais tensões e hipóteses, os cenários assim elaborados de pouco valem para o tomador de decisões. Se, ao contrário, tais tensões e as hipóteses sobre o processo e a forma de absorção destas são explicitadas, a simples referência a modelos teóricos de integração nada agrega à compreensão das trajetórias possíveis da integração.

Na realidade, a confecção de cenários que se vai empreender nesta pesquisa incluirá elementos tirados das três diretrizes aqui apontadas, agregando-lhes ademais, componentes da linha de reflexão a qual, voltada para o tema da integração do Cone Sul, centra-se na questão das assimetrias mais relevantes de política econômica para o processo de integração em curso (Nofal, 1991; Baldinelli, 1991).

Nesta proposta, será apresentada, na seção III, uma representação sintética da evolução do processo de integração, resgatando-se os principais fatores dinamizadores desta e buscando-se identificar a "estrutura atual", seus componentes de estabilidade e de instabilidade, bem como o grau de irreversibilidade atingido pela dinâmica da integração: tal representação explicita a "tensão principal" do processo e as principais incertezas que o atravessam.

Formulando-se hipóteses alternativas sobre cada uma das incertezas que venham a ser identificadas no estudo, pode-se construir alguns cenários, desde que se assegure a consistência entre tais hipóteses no interior de cada cenário.

II.2 - A confecção de cenários para o Mercosul: avaliação das dificuldades

A resenha da escassa literatura de "cenários Mercosul", empreendida em II.1, explicita a incipiência da reflexão prospectiva suscitada pelo processo de integração no Cone Sul. Como se observou, todos os exercícios apoiam-se na dualidade cenário comercialista/cenário industrialista, valorizando explícita ou implicitamente o segundo, no qual a integração é tratada como um indutor e um "facilitador" de uma reestruturação industrial a ser gerenciada pela política dos Estados nacionais.

A incipiência da reflexão de "cenários Mercosul" está ancorada em razões de duas ordens distintas:

. primeiramente, o próprio objeto de estudo carece de história e não configurou uma estrutura dotada de requisitos de estabilidade sobre a qual se "alavancariam" os cenários;

. em segundo lugar, dada a novidade do objeto e o fato de que só muito recentemente o Mercosul tornou-se objeto legítimo da reflexão dos acadêmicos e da preocupação dos tomadores de decisão dos setores público e privado, há uma grande carência de informações qualitativas e quantitativas, principalmente quando o exercício de confecção de cenários busca incorporar a dimensão setorial do processo de integração.

É muito recente a "internalização" do tema Mercosul, em termos de preocupação dos setores público e privado brasileiros, de tal maneira que, na situação atual, entrevistas com agentes envolvidos com o tema agregam muito pouco a um mapeamento de questões pertinentes e de *issues* de política que prescindam deste recurso. Da mesma forma, há poucos estudos específicos sobre o tema, principalmente em nível setorial: até o momento, o mapeamento das assimetrias de política mais relevantes ao processo de integração (Nofal, 1991; Ferrer e Lavagna, 1991) e a análise dos fluxos de comércio intra-industrial na sub-região (Sourrouille e Lucángeli, 1992) parecem constituir os eixos

mais promissores de reflexão, quando se considera a perspectiva de confecção de cenários como ferramenta de apoio: à tomada de decisões, nos setores público e privado.

Nestas circunstâncias, os cenários apresentados no presente trabalho têm um caráter necessariamente genérico — embora avançando de forma significativa em relação aos cenários anteriormente elaborados. Eles constituem uma descrição prospectiva sistemática dos *issues* de política no âmbito do Mercosul e, como tal, podem contribuir para a montagem de uma metodologia de acompanhamento por parte dos tomadores de decisão do setor público brasileiro. Este exercício não é mais, no entanto, do que uma primeira etapa de mapeamento do próprio universo que é o processo de integração, do ponto de vista do Brasil.

Neste sentido, o presente exercício não pode substituir o processo de geração e de sistematização de informações que se estabelecerá à medida que se difundam estudos sobre o tema Mercosul e se institucionalize o Mercosul como dimensão das políticas econômicas domésticas, na prática dos tomadores de decisão. Ele corresponde, pois, a um estágio de reflexão e de prática que tende naturalmente a ser superado pelo avanço nas negociações, o que não lhe retira validade, pois que — na situação atual — o próprio mapeamento do objeto sob análise pode contribuir significativamente para ampliar a capacidade de entendimento e de ação dos tomadores de decisão em relação ao Mercosul.

III - O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO: CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS E CONDICIONANTES DAS TRAJETÓRIAS FUTURAS

Na seção II, foram apresentados os resultados das experiências de confecção de cenários sobre a evolução futura do Mercosul. Ressalta o fato de que se trata de tarefa nada trivial, tendo em vista as dificuldades de se identificar as "tendências pesadas" do processo, capazes de configurar uma estrutura com um mínimo de estabilidade, a partir da qual se definiriam as fontes de tensão e de incerteza que dinamizariam — em velocidades e direções diferentes, segundo os cenários — o processo de integração. Ademais, a identificação das clivagens que diferenciam os cenários parece, por vezes, derivar mais de critérios normativos — sobre o que deveria ser integração — do que da análise das alternativas de evolução efetivamente plausíveis, à luz dos condicionamentos internos e externos que se impõem ao curso da integração sub-regional.

Os processos de integração regional (e sub-regional) constituem a forma dominante de gestão da interdependência em um mundo multipolar (Veiga, 1991), pela sua capacidade de apresentar uma "solução de compromisso" à tensão entre globalização e integridade econômica e política dos Estados nacionais. Neste sentido, embora tais processos tendam a adquirir identidade e a ter sua própria história, sua dinâmica é — principalmente, nas fases iniciais da integração — dependente, em grande medida, da evolução tanto da situação econômica e política interna dos países envolvidos no processo, quanto do quadro internacional.

Esta característica agrega uma dificuldade importante para a confecção de cenários e para a identificação de trajetórias futuras alternativas para um processo de integração regional que, como o do Mercosul:

· envolve países com sérias dificuldades de alcançar a estabilidade macroeconômica e que, por priorizarem tal meta, a ela subordinam o cumprimento dos compromissos da integração. No caso do Mercosul, o peso das variáveis referentes à situação interna dos países-membros na confecção dos cenários da integração é ainda maior do que seria em um processo com a mesma "idade", mas envolvendo economias estáveis; e parte de *condições iniciais* que, do ponto de vista econômico e principalmente para o Brasil, não são capazes de gerar estímulos e incentivos para a integração, principalmente, para que esta se apresente como parte de uma nova estratégia de inserção internacional, articulada a um novo projeto de desenvolvimento.

Estas condições iniciais — que serão analisadas adiante — envolvem as diferenças de tamanho entre as economias dos países-membros, o baixo grau de interdependência intra-Mercosul, expresso nos

indicadores de comércio e investimento, e estruturas industriais antes concorrentes do que complementares nos dois países grandes da sub-região. Com um baixo grau de interdependência entre as economias, não há estímulos para o processo de integração e, em especial, para as formas mais aprofundadas de integração (Lawrence, 1991). Estas impõem algum grau de convergência nas políticas macroeconômicas e exigem a harmonização das políticas domésticas que tenham impacto sobre o comércio e, de maneira mais ampla, sobre a geração de condições de competitividade nos países-membros (Tussie, 1991; Lavagna, 1991b).

O Mercosul é, pois, um movimento de integração amplamente tributário de suas condições iniciais desfavoráveis e intensamente condicionado pela situação macroeconômica dos países-membros e pela direção e velocidade que neles assumem os processos de estabilização e de ajustamento estrutural, especialmente no que estes processos implicam em termos de reformas nas políticas industrial, de comércio exterior e de competição doméstica, que refletem, em grande parte, tendências internacionais na gestão de tais políticas.

Trata-se, ademais, de um processo que ganha em complexidade, à medida que ao Brasil e à Argentina se agregam duas economias pequenas com um grau de integração sub-regional muito maior do que os dois sócios grandes.

Do ponto de vista da confecção de trajetórias futuras de evolução do processo de integração, esta convergência de fatores dificulta a identificação de uma trajetória "natural" ou normal, um cenário base configurado a partir da projeção das tendências dominantes no passado recente e no presente. Além de tributário de suas condições iniciais, o processo de integração do Cone Sul é aberto, no sentido em que o próprio universo de possibilidades de evolução pode ser alterado pelas estratégias dos agentes da sub-região (e externos a ela) e em que, principalmente no período de transição que se estende até 1995, o "comportamento do sistema depende de seqüências particulares de decisões no espaço e no tempo" (Dosi e Metcalfe, 1991).

Estas considerações não invalidam os esforços de confecção de cenários de transição para o Mercosul, partindo da identificação da "tensão principal" que dinamiza o processo e formulando, para as variáveis de cenário internas e externas identificadas, hipóteses de evolução no período 1992-1995. Na realidade, os cenários elaborados configuram trajetórias plausíveis de evolução do processo de integração no período de transição que se estende até 1995, buscando indicar, ademais, de que forma os patamares alcançados naquele ano condicionam a fase posterior à eliminação das barreiras comerciais entre os países-membros do Mercosul.

III.1 - Trajetória passada e situação presente do Mercosul

Embora o processo de integração econômica no Cone Sul esteja historicamente vinculado ao restabelecimento de governos democráticos na sub-região, as primeiras iniciativas a marcar uma reversão das percepções e atitudes determinadas pelo antagonismo entre Brasil e Argentina datam do período de regime autoritário. No final da década de 70, o Acordo Tripartite Corpus-Itaipu, entre Brasil, Argentina e Paraguai determinou a superação de uma prolongada controvérsia motivada pelo Tratado de Itaipu, assinado entre o Brasil e o Paraguai", em 1973 (Irela, 1991). Uma série de fatores econômicos e políticos externos e internos no Brasil e Argentina fomentavam iniciativas nos âmbitos nuclear e político-diplomático, deixando de lado, porém, as controvérsias econômicas bilaterais.

É com o restabelecimento democrático que a cooperação bilateral ganha em sistematicidade e em abrangência, voltando-se prioritariamente para o campo econômico e dando início formalmente a um processo de integração baseado em protocolos setoriais. Estes visavam, a curto prazo, recuperar o nível de transações e corrigir desequilíbrios sistemáticos nos fluxos de comércio. A longo prazo, destinavam-se a criar um novo padrão de relacionamento entre as duas economias, a fim de lhes permitir, entre outras coisas, cumprir adequadamente o papel de fontes de sustentação do processo de crescimento na região. Para atingir tais finalidades, os protocolos estabeleceram uma agenda diversificada de providências, que abrangia o aprofundamento de preferências comerciais, a remoção de barreiras não-tarifárias, a introdução de novos mecanismos financeiros para fomentar o

intercâmbio, o estímulo à formação de empresas binacionais e, em especial, projetos setoriais integrados, como os de bens de capital, trigo, abastecimento alimentar, etc. (Funcex, 1992).

A importância concedida, no acordo, ao setor de bens de capital revela a percepção de que o processo de integração deveria aproveitar as complementariedades intra-setoriais existentes e desenvolver padrões de especialização que permitissem a ampliação das escalas de produção e que provocassem a modernização e a reestruturação de um setor considerado central para a introdução e difusão do progresso técnico no conjunto do tecido industrial.

Negociações setoriais, produto a produto, concretizavam uma dinâmica de integração pautada, nos moldes da tradição da ALADI, pela flexibilidade e pelo pragmatismo. Com base nesses princípios, justificava-se a ausência de prazos definidos e de compromissos de harmonização de políticas econômicas. Os protocolos setoriais visavam ampliar o comércio bilateral, através de desgravações tarifárias, mas "incorporando critérios que operavam como cláusulas de salvaguarda geral". Com base no princípio de garantir o equilíbrio dinâmico dos fluxos comerciais e também "a fim de induzir processos de complementação produtiva, propunha-se a criação de empresas binacionais e de um fundo de promoção de investimentos. Nestes dois aspectos, contudo, praticamente não se avançou" (Porta, 1991).

No plano das economias dos dois países, a prioridade absoluta concedida aos programas de estabilização macroeconômica impedia que se vinculasse o ritmo da integração ao desempenho das políticas internas, enquanto a metodologia de negociação setorial permitia que o processo avançasse pela linha de menor resistência — embora, à medida que se ampliam as listas de preferências tarifárias, aumentem as resistências e reduzem-se os incentivos para novas concessões. Os protocolos setoriais avançavam em ritmo muito diferenciado, sujeitos não somente às pressões empresariais, mas também ao "contingenciamento" imposto pelos esforços de estabilização macroeconômico aos objetivos da integração. Apesar de alguns resultados significativos no comércio bilateral de bens de capital e no setor de veículos e autopeças, as relações econômicas entre Brasil e Argentina seguiram fortemente determinadas pelas condições preexistentes no início do processo e pelos desequilíbrios introduzidos pela situação hiperinflacionária vivida pelas duas economias na segunda metade dos anos 80.

As condições iniciais a considerar prioritariamente referem-se ao tamanho relativo das economias e ao grau de interdependência econômica de que desfrutavam. De fato, a diferença de tamanho econômico entre Brasil e Argentina constitui a assimetria básica do processo de integração — agravada pela adesão, em 1991, de Paraguai e Uruguai. Enquanto o PIB argentino não ultrapassava, em 1989, os 25% do PIB brasileiro, o PIB industrial brasileiro (indústria de transformação) era, neste mesmo ano, quatro vezes e meio maior que o argentino.¹

Quanto aos vínculos comerciais entre Brasil e Argentina, observe-se que, em 1987, a Argentina absorvia cerca de 3,2% das exportações brasileiras e o Brasil recebia 9,6% das vendas externas argentinas. Neste mesmo ano, as importações argentinas originárias do Brasil representavam 14,3% do total, ao passo que as importações brasileiras vindas da Argentina correspondiam a 3,7% do total.

Como observa Araújo Jr. (1991b), na origem desta situação encontram-se, além dos efeitos "naturais" das diferenças de tamanho e de níveis de complexidade das economias destes países, "os impactos advindos de três fatores adicionais: o estilo de crescimento industrial que prevaleceu na região até o final dos anos 70, a crise da dívida externa e a instabilidade cambial".

No caso do modelo de substituição de importações, sua aplicação rigorosa à política industrial brasileira "impediu que a política comercial (do país) cumprisse adequadamente um papel que é inerente à conduta das economias de grande porte nos processos de integração: a promoção de comércio através da geração de poder de compra nas economias vizinhas com suas importações".

1 Os PIBs uruguaio e paraguaio são equivalentes a 3% e 2% do brasileiro, respectivamente.

O padrão de ajustamento externo adotado pelo Brasil, na primeira metade dos anos 80, agravou esta característica, tendo se reduzido em 46% as importações brasileiras provenientes do atual Mercosul entre 1980 e 1983. Ademais, a instabilidade cambial e as oscilações nos níveis de atividade econômica do Brasil e Argentina na segunda metade da década, comprometem os esforços de recuperação dos fluxos de comércio incentivados pelos protocolos firmados em 1986. Estudo realizado pela CEPAL (1991a) revela que, se bem os fluxos comerciais entre Brasil e Argentina não pareçam variar em função da instabilidade nas paridades cambiais, os valores do comércio bilateral seriam fortemente influenciados pelas variações da atividade econômica (e da demanda relativa) dos países-sócios do processo de integração.

Dois traços adicionais reforçam a percepção de que, do ponto de vista do comércio, as condições iniciais não favorecem a geração de incentivos à integração e, em especial, à configuração de formas mais aprofundadas de integração, ou seja, à harmonização de políticas microeconômicas e à convergência de políticas macroeconômicas.

Em primeiro lugar, como observa o citado estudo da CEPAL (1991a), "existe uma dependência (assimétrica) quanto às importações de alguns itens quantitativamente importantes nas relações bilaterais, ou seja, (...) estas importações são importantes para o país importador, (mas) este mercado não tem uma importância igualmente acentuada como destino das exportações do país fornecedor". Este é o caso das exportações brasileiras de ferro e aço e das exportações argentinas de trigo, por exemplo.

Em segundo lugar, o comércio intra-industrial é ainda pouco desenvolvido, concentrando-se nos setores de química, bens de capital e de autopeças, com ativa participação de empresas multinacionais e/ou líderes destes setores.² Apesar do crescimento de comércio intra-industrial em anos recentes — graças em parte, aos protocolos de liberalização bilateral — este se diversificou pouco, setorialmente e parece cedo para considerá-lo como sintoma e indutor da reestruturação industrial vinculada ao processo de integração.³

A presença deste conjunto de fatores, que condicionam negativamente as perspectivas da integração, não impede, porém — e este é um sintoma do potencial do processo de integração, em termos de geração de fluxos comerciais — que o intercâmbio intra-Mercosul tenha se expandido consideravelmente com a introdução e a disseminação de preferências tarifárias bilaterais no âmbito da sub-região. Assim, enquanto o volume de intercâmbio não ultrapassava, em 1985, US\$ 1,95 bilhão, ele atinge US\$ 4,04 bilhões, em 1990, registrando, portanto, um crescimento da ordem de 107%, no período.

Entre 1985 e 1988, o comércio intra-regional já havia crescido em 54%, o que — juntamente com a consolidação, no mundo, da tendência à formação de espaços regionais de livre comércio e com a percepção "doméstica" da necessidade de mudar o regime de política comercial na direção de uma maior liberalização — configura um quadro de incentivos ao aprofundamento do processo de integração entre Brasil e Argentina. Curiosamente, a este quadro de incentivos de origem externa, contrapõe-se o agravamento da situação doméstica, do ponto de vista macroeconômico, comprometendo *a priori* o cumprimento de metas integracionistas que implicassem qualquer tipo de renúncia à soberania, em termos de gestão das políticas econômicas domésticas.

A "solução" política que emerge para um tal conflito combina, no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento assinado no final de 1988, de um lado, o estabelecimento de um ambicioso projeto

2 Cf. Sourrouille e Lucángeli (1992).

3 Segundo Sourrouille e Lucángeli (1992), se se devesse fazer um prognóstico sobre a evolução do comércio intra-industrial, dir-se-ia que "o comércio seguirá concentrado em poucas atividades onde predominam a concentração (industrial) e que sua extensão a outras áreas dependerá — crucialmente — das condições globais da economia, mais do que das contribuições das políticas de integração em si mesmas".

de criação de um mercado comum no prazo de dez anos, e de outro, a indefinição quanto a etapas e mecanismos para se atingir tal objetivo. Ademais, a metodologia de acordos setoriais e de negociação de produto a produto mantinha-se hegemônica, mesmo se a conceito de integração intra-setorial já não é mais explicitado e se a perspectiva de criação de um mercado comum em uma situação de escasso controle, pelos governos nacionais, dos instrumentos de gestão macroeconômica, gerava sérios interrogantes sobre a viabilidade de se avançar rumo a formas mais aprofundadas de integração.

Portanto, se o Tratado de 1988 — ratificado pelos dois parlamentos em 1989 — marca uma inflexão no que se refere ao escopo e ao alcance do projeto de integração, a indefinição quanto a prazos e etapas e a manutenção da metodologia setorial concretizam o caráter transitório da estrutura de gestão do processo de integração, que resulta do Tratado de 1988 e se mantém até 1990.

A Ata de Buenos Aires, assinada pelos Presidentes dos dois países em julho de 1990, supera as contradições formais que caracterizaram a fase iniciada em 1988. Encurta-se o prazo para a concretização do mercado comum — agora fixado em 31 de dezembro de 1994 — e estabelecem-se, como coluna vertebral do processo, reduções tarifárias lineares, generalizadas e automáticas com vistas a chegar à tarifa zero na data definida.

Embora a Ata previsse a manutenção e o aprofundamento do sistema de protocolos comerciais e o estabelecimento de acordos especiais no caso de setores sensíveis ou altamente dinâmicos, o eixo do processo passa a ser as reduções tarifárias e seu cronograma, deixando em segundo plano a preocupação com temas como a obtenção de complementariedades intra-setoriais e a geração dos efeitos dinâmicos de integração vinculados à reestruturação industrial.

Com a Ata de Buenos Aires, atribui-se ao mercado o papel do mecanismo principal de alocação de recursos no processo de integração e "cerceia-se a capacidade governamental de alocar diretamente recursos produtivos e localizações" (CEPAL, 1992): temas como a complementação produtiva intra-setorial perdem relevância no bojo da submissão da metodologia de integração setorial à metodologia de integração "universal" via reduções tarifárias.

Nesse sentido, concretiza-se a hegemonia de um projeto Mercosul compatível com os princípios de liberalização externa que impregnam as políticas de Brasil e Argentina, principalmente a partir de 1990, e com a tese de redução do papel promotor e protetor exercido pelo Estado ao longo do período de substituição de importações.

A inversão de prioridades produzida pela mudança na metodologia de integração reduz os focos de resistência empresarial em nível de setores e cria um rígido cronograma de reduções tarifárias que atua como um condicionante de todo o processo. De fato, a partir do momento em que se implanta um cronograma que teoricamente levaria o Brasil e Argentina a constituírem, no final de 1994, uma Zona de Livre Comércio, surgem crescentes demandas por convergência na gestão macroeconômica e pela harmonização de políticas que afetem as condições de competitividade dos diferentes espaços nacionais.

Não por acaso, tais demandas têm origem nos setores empresariais e governamentais dos países menores — ou seja, aqueles para os quais o Mercosul representa um elenco de riscos e oportunidades relativamente grandes e sobre os quais tendem a recair os custos da não-harmonização de políticas de oferta. A inexistência de instituições comunitárias autônomas em relação aos governos traduz o diferencial de demandas por coordenação e harmonização que se verifica entre o Brasil e seus parceiros sob a forma da dominância de uma agenda de negociações "argentina" ou "dos outros países" (quando considerado do ponto de vista brasileiro).

O cronograma de eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias instaura, entre novembro de 1991 (data de entrada em vigor do Tratado de Assunção) e 31 de dezembro de 1994, um período de transição rumo a uma Zona de Livre Comércio e coloca o problema nada trivial de atender às demandas de harmonização e de coordenação de políticas em um período onde se concede

prioridade absoluta ao ajustamento doméstico e às reformas estruturais em um sentido liberalizante e onde se exclui qualquer iniciativa envolvendo cessão de soberania sobre a gestão das políticas econômicas internas.⁴ Ao tema da metodologia da integração mais adequada para se avançar no processo agrega-se a preocupação com a "metodologia de busca de convergências" (Lavagna, 1991b) mais adequada ao gerenciamento das assimetrias, em função do cronograma já estabelecido de reduções tarifárias e da necessidade de se reduzirem as assimetrias mais relevantes para a integração.⁵

Os efeitos provocados pelo estabelecimento do cronograma de redução tarifária no Mercosul são equivalentes — no marco de sub-região — àqueles produzidos, no cenário mundial, pela tendência à diluição das medidas de proteção na fronteira e pelas demandas por liberalização dos fluxos econômicos entre países e regiões que se geram no bojo do novo ciclo de internacionalização. Passam a ser objeto de negociações internacionais as medidas pelas quais os governos regulam as condições de competição — e que até então encontravam-se fora dos limites destas negociações. Como observa D. Tussie (1991), "a linha divisória entre as políticas comerciais e as outras políticas é cada vez mais difusa (e) a distinção entre medidas de fronteiras e transfronteiras aparece então diluída (...) Em síntese, à medida que se aprofunda a integração comercial, o espectro de políticas públicas que se considera ter impacto sobre o comércio se ampliou".

Quando as tarifas tendem a zero, as medidas não-tarifárias e não-fronteiriças adquirem maior relevância e os regimes regulatórios nacionais se tornam matéria de negociação, principalmente naqueles componentes que determinam as condições de competição: "um primeiro passo pode ser o reconhecimento mútuo das regulações, mas abriu-se o caminho para a harmonização de leis para além das tarifas" (Tussie, 1991).

Inaugurar um período de harmonização de políticas e regulações nacionais significa aceitar a erosão da legitimidade do manejo autônomo da economia, decisão praticamente impossível de se adotar em um contexto onde o sucesso dos programas de estabilização macroeconômica depende em boa parte da capacidade dos governos nacionais para recompor o princípio de soberania monetária e econômica que fundamenta o exercício legítimo de autoridade do Estado no campo da economia. No caso do Mercosul, esta dificuldade se acentua pelo fato de que os dois países grandes da sub-região têm vivido situação de recorrente instabilidade macroeconômica, de forma que não se pode sequer esperar que se produzam os efeitos estabilizadores e disciplinadores que se observaram no processo de integração monetária e econômica da CEE — efeitos que, ademais, dificilmente poderiam se manifestar, dado o baixo grau de interdependência entre as economias grandes da sub-região.

III.2 - *Issues* de políticas no período de transição

Não obstante tais dificuldades — amplificadas pela adesão do Uruguai e Paraguai ao esquema de integração, através do Tratado de Asunción, de março de 1991 — o processo de reduções tarifárias continua a se desenvolver, os subgrupos setoriais de negociação se estruturaram e as preocupações centrais dos analistas do processo centram-se nos temas da coordenação de políticas macroeconômicas, da harmonização de políticas de oferta (ou microeconômicas), dos fatores político-institucionais pertinentes ao processo de integração e em questões setoriais naquelas áreas onde se considera que os efeitos "destrutivos" da integração no curto prazo possam suplantar os impactos "positivos" vinculados à criação de comércio intra-regional e a "mudanças de pautas de produção de firmas, advindas de fusões, incorporações e associações, ou da reestruturação de empresas individuais, visando à exploração de economias de escala e de escopo geradas pelo projeto de integração" (Araújo Jr., 1991b).

Dois tipos de efeitos "destrutivos" da integração suscitam preocupações: a médio e longo prazos, a

4 *Este aspecto explica a incipiência de iniciativas no sentido de institucionalizar o processo de integração.*

5 *Este ponto será analisado em detalhe adiante.*

relocalização industrial, quando os desníveis de eficiência e produtividade não podem ser corrigidos pelo "efeito reestruturação". A curto prazo — ou seja, nas fases iniciais do processo de integração — quando a redução de barreiras ao comércio explicita as disparidades setoriais de eficiência entre países parceiros e criam-se fluxos de comércio unidirecionais que podem comprometer as condições de rentabilidade — e, eventualmente, a própria sobrevivência — no país de setores específicos menos eficientes. Nas fases iniciais do processo, as preocupações com este último tipo de efeito podem gerar reações defensivas por parte dos países e setores que se sentem ameaçados, tendendo as negociações setoriais a expressar tais posturas e interesses.

As preocupações em desestimular a transformação dos acordos setoriais em mecanismos que restrinjam o acesso aos mercados e que institucionalizem a adoção de quotas foram explicitadas no III Encontro de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais do Mercosul, em novembro de 1991, dando origem à Decisão nº 3/1991 do Conselho do Mercosul. Esta decisão define como objetivo principal dos acordos setoriais "acelerar a integração e favorecer a racionalidade na especialização intra-setorial (...) facilitando a otimização no uso dos fatores de produção e possibilitando melhores condições em termos de economia de escala" (MRE, 1992).

Conforme já se observou, neste trabalho, pareceria simplista a hipótese — subjacente ao dualismo entre cenários comercialista e industrialista — de uma reestruturação via mercado levar necessariamente à conformação de um padrão de especialização inter-setorial. Sem descuidar da questão dos custos econômicos e sociais de uma reestruturação empreendida exclusivamente através dos mecanismos de mercado, é importante ressaltar a possibilidade de que tal reestruturação se desenvolva simultaneamente — e de forma compatível — à expansão do comércio intra-industrial. Isto significaria em si uma redução nos custos do ajustamento derivado da integração, tendo em vista que os ajustes se realizarão no interior dos ramos industriais, "assumindo que a mobilidade intra-setorial dos fatores produtivos é maior do que a que se verifica entre indústrias ou atividades" (Sourrouille e Lucángeli, 1992).

III.2.1 - Instabilidade cambial e os problemas de coordenação macroeconômica

É pela via da preocupação com os efeitos da instabilidade cambial entre os parceiros do Mercosul sobre as decisões empresariais afetando o comércio e o investimento intra-regional que o tema da coordenação de políticas macroeconômicas ganha relevância na discussão sobre o processo de integração.

De fato, embora experimentos econométricos não tenham observado correlação significativa entre o comportamento da paridade entre as moedas brasileira e argentina e a evolução dos fluxos de comércio entre as duas economias na segunda metade dos anos 80 (Iglésias, 1991 e CEPAL, 1991a), a instabilidade cambial inviabiliza contratos internacionais de longo prazo entre firmas independentes — comprometendo as perspectivas de expansão do comércio intra-industrial e, principalmente, a adoção de estratégias empresariais combinando a expansão de fluxos de comércio e de investimento dentro da sub-região.

Ademais, se os movimentos da taxa de câmbio bilateral "não incidiram de forma significativa nas correntes de comércio" entre Brasil e Argentina (CEPAL, 1991a), pode se esperar que uma tal relação passe a se verificar à medida que avance o dismantelamento de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os países e que se obtenha um grau razoável de harmonização das políticas de comércio exterior dos países-sócios ou, pelo menos, um "equilíbrio sistêmico" entre estes países, no que diz respeito às condições de competitividade ditadas pelas políticas e regulações microeconômicas nacionais (Lavagna, 1991b).⁶

6 Como observa o trabalho citado da CEPAL, há uma série de fatores que podem reduzir o efeito da instabilidade cambial sobre a atividade comercial internacional, entre as quais as políticas de apoio às exportações em que o Estado assume o risco cambial.

A coordenação — ou, pelo menos, a convergência — de políticas macroeconômicas, ao se refletir em termos de estabilidade cambial, reduz as demandas por acordos defensivos a nível setorial e facilita, para os agentes econômicos privados e para os tomadores de decisão, a delimitação dos campos prioritários de políticas a harmonizar, restringindo-os àquelas que efetivamente afetam as vantagens comparativas dos países, em oposição "àquelas que dizem respeito às vantagens absolutas" (Araújo Jr., 1990), e conferindo à harmonização uma função eminentemente corretiva (este tema será analisado adiante).

A discussão sobre coordenação de políticas macroeconômicas em processos de integração é alimentada pela percepção de que, com a remoção de barreiras tarifárias e não-tarifárias intra-regionais, os efeitos nefastos da instabilidade cambial sobre os fluxos de comércio entre os países da região tendem a se explicitar. Ademais, os objetivos de reduzir assimetrias nas políticas de comércio exterior e de criar convergências nos níveis de proteção praticados pelos países da sub-região ficam comprometidos, na presença da volatilidade cambial. Como observa Araújo Jr., (1991a), "numa situação de instabilidade cambial (...) a própria noção de tarifa externa comum perde sentido".

Na realidade, o fato de que os desajustes cambiais se produzam na fase de transição para o estabelecimento de uma área de livre comércio — ou de uma união aduaneira — maximiza os impactos negativos do fenômeno: assim, nesta fase, "quando os produtores nacionais devem ajustar seu planejamento estratégico à mudança das condições contextuais, é particularmente grave que existam taxas de câmbio voláteis e desajustadas. As unidades de produção e de investimento podem receber, nesta etapa, sinais errôneos sobre o médio prazo que, se tomados como definitivos, tornarão impossível um reequilíbrio quantitativo e qualitativo do comércio, uma vez reajustadas as taxas de câmbio" (Ferrer e Lavagna, 1991).

Contrasta com estes fatores a situação vigente na sub-região no período em que se consolida o processo de integração: embora os esforços de estabilização tenham conduzido Argentina e Brasil a convergir no que diz respeito ao "modelo macroeconômico global" — ou seja, a uma visão comum acerca das "principais causalidades que determinam o desempenho macroeconômico, bem como sobre o funcionamento e a seleção das políticas macroeconômicas (CEPAL, 1991a) — o escasso e instável controle das autoridades econômicas sobre os instrumentos de política, as assincronias nos ciclos econômicos de curto prazo — cujas oscilações são ditadas pelo ciclo de vida dos experimentos de estabilização — e até mesmo os efeitos da aplicação de um mesmo modelo macroeconômico global a sociedades com projetos de desenvolvimento distintos,⁷ todos estes componentes impedem que aquela convergência básica em torno do modelo se traduza em convergência de desempenho, em termos de indicadores macro, e de estabilidade cambial.

Na realidade, a convergência de desempenhos não seria suficiente para produzir a estabilidade cambial, pois "também no caso de países com equilíbrios razoáveis, este requisito (de estabilidade cambial) pode não ser suficiente se os modelos de desenvolvimento são distintos e diferem, portanto, suas políticas específicas" (CEPAL, 1991b). Ademais, "mesmo quando a estabilidade cambial preexiste ao advento de um bloco econômico, ela será objeto de negociação entre os governos envolvidos nesse empreendimento, devido à necessidade de garantir a transparência e a previsibilidade das estruturas de preços relativos no interior do bloco" (Araújo Jr., 1991a).

A literatura recente sobre o tema busca extrair da experiência da CEE lições de utilidade para o processo de integração do Cone Sul. O papel do Sistema Monetário Europeu (SME) não somente na

7 Como observa Ferrer (1991), "a incorporação de critérios inerentes ao paradigma liberal em países como México, Chile, Brasil ou Argentina revela consideráveis diferenças fundadas nas tradições dominantes em cada país". Entre Brasil e Argentina, a diferença fundamental teria raízes no fato de que o bloco industrial é hegemônico no Brasil, enquanto na Argentina o projeto de desenvolvimento baseado na industrialização nunca se impôs integralmente sobre os interesses agrários.

geração da estabilidade cambial entre os países membros da CEE, mas como fator disciplinador das políticas econômicas domésticas daqueles países com tendências crônicas à inflação, é ressaltado, buscando-se estabelecer comparações com o caso do Mercosul.

Embora tais esforços tenham dado origem a algumas propostas concretas no plano da coordenação de políticas macroeconômicas, a análise da experiência da CEE indica que o "nexo entre a integração e a necessidade de cooperação macroeconômica se produz através do conceito de interdependência" (CEPAL, 1991b). O aprofundamento da interdependência de diferentes economias nacionais introduz pressões não somente para a coordenação de políticas macroeconômicas, mas também para a harmonização de políticas de oferta, microeconômicas ou setoriais.

No caso das políticas macroeconômicas, o aumento da interdependência reduz a eficiência das políticas econômicas nacionais e maximiza a transmissão internacional dos efeitos daquelas políticas: cresce a "sensibilidade do comportamento econômico de um determinado país em relação a acontecimentos no âmbito econômico de outros países" (CEPAL, 1991a).

O baixo grau de interdependência entre as economias da sub-região não provê o elemento essencial para que se gerem estímulos à coordenação de políticas macroeconômicas. Por outro lado, a prioridade absoluta concedida ao objetivo de estabilização pelos governos dos dois países grandes da sub-região reduz os incentivos para a cessão de soberania econômica implícita à proposta de coordenação de políticas macro, tanto mais que nenhum dos dois países poderá esperar obter, a partir desta coordenação, os efeitos positivos de estabilização que os países de inflação crônica da CEE vierem a obter através de sua vinculação ao SME.⁸

Nesse contexto, algumas propostas concretas emergem do confronto entre estes condicionantes desfavoráveis e o imperativo de se obter, se não algum grau de convergência macroeconômica — em termos de objetivos e de desempenho — pelo menos uma redução da instabilidade cambial que reduza os riscos de uma inadequada sinalização de preços no período de transição instaurado pelo cronograma de eliminação das barreiras ao comércio intra-regional.

Um estudo da CEPAL (1991a) descarta "todas as formas que supõem uma colaboração intensa" considerando factível "buscar uma certa congruência em torno dos objetivos das políticas macroeconômicas nacionais, a fim de produzir, a médio prazo, uma certa convergência na evolução dos principais indicadores macroeconômicos".

Araújo Jr. (1991a) propõe a criação de um mecanismo "para assegurar pelo menos uma paridade restrita entre as moedas da região, enquanto não for possível iniciar a harmonização efetiva das políticas cambiais". Este mecanismo incluiria a contabilização das transações intra-regionais em *gaucho*, cada governo se comprometendo a manter a paridade do poder de compra de sua moeda em relação ao *gaucho*, e ajustando suas políticas nacionais a este compromisso "para evitar a geração de desequilíbrios sistemáticos na região".

As dificuldades para atender a este último requisito levantam dúvidas quanto à viabilidade da proposta, nas condições atuais: como a proposta traz implícita a idéia de que os Bancos Centrais assumiriam o risco cambial das operações comerciais, a geração de desequilíbrios significativos nos fluxos bilaterais de bens poderiam criar pressões fiscais significativas nos países da sub-região.

Ferrer e Lavagna (1991) sugerem que se recorra a "esquemas de salvaguarda *ad hoc*", como modalidades *second best* de gerenciamento da instabilidade cambial no período de transição até a concretização do Mercosul. Estes autores rejeitam a hipótese de se estabelecer um sistema de "pagamento recíproco que ligue o valor da liquidação ao exportador à demanda de importações de

8 O papel de país-líder exercido pela RFA na CEE, em termos de estabilização macroeconômica, é ressaltado na literatura. Obviamente no MERCOSUL, nenhum dos países tem, na situação atual e até onde se possa prever, condições de assumir tal papel.

bens gerados no outro país", à medida que esta proposta sugere que "alguma instância oficial possa "carregar" o gasto fiscal implícito ou explícito em um mecanismo deste tipo".

A alternativa proposta aponta para "o estabelecimento de direitos de importação adicionais móveis, quando a taxa de câmbio estiver fora de uma faixa estabelecida em relação à taxa de câmbio bilateral definida em função dos objetivos de longo prazo do mercado comum. Em nenhum caso, estes direitos móveis deveriam ser maiores que o sobre custo derivado da aplicação de tarifas de importação estabelecida para as compras externas oriundas de terceiros países".

A eliminação do sistema de salvaguardas embutido na metodologia de negociações setoriais vigente na primeira fase do processo e a introdução de um cronograma de reduções tarifárias generalizadas e automáticas em um contexto onde as taxas de câmbio intra-regionais estão instáveis e desalinhas, leva à recomendação de transferir à coordenação cambial o papel de "salvaguarda geral", na proposta de Ferrer e Lavagna.

Nas circunstâncias atuais, a demanda por salvaguardas tende a crescer a partir dos setores mais afetados pela liberalização comercial: uma das vantagens da proposta de Ferrer e Lavagna consiste em reduzir a pressão por salvaguardas setoriais — ao impedir que o desalinhamento cambial seja responsabilizado pelo crescimento de importações de um dos países — e em "neutralizar" os efeitos da instabilidade macro de um dos países ou dos dois sobre a paridade cambial intra-regional e sobre o comércio bilateral.

O problema na proposta é que sua adoção parece depender de que se atinja um mínimo de estabilidade macroeconômica na sub-região, de forma que à metodologia de estabelecimento das faixas de oscilação das paridades possa se aplicar o exemplo do modelo da "serpente" do SME. Assim, no caso do Mercosul, fortes oscilações na paridade intra-regional podem tornar inócuo o mecanismo de compensação proposto, via introdução de direitos de importações móveis, principalmente quando as tarifas de importação vigentes para o resto do mundo são baixas. Em situações onde as taxas de inflação diferem substancialmente entre os países e em que a instabilidade cambial reflete não só as dificuldades macroeconômicas, mas também as características do programa de ajuste adotados pelos diferentes países, é praticamente impossível atender a este requisito básico e implementar propostas que criem regras cambiais "de exceção" como aquelas aqui apresentadas.

Estas considerações sugerem que propostas pontuais de coordenação cambial não são, nas condições atuais, suficientes para eliminar os efeitos nefastos da instabilidade macroeconômica sobre as perspectivas da integração. Resgata-se, pois, a importância de se obter — com ou sem coordenação e mais provavelmente desta última forma — um mínimo de convergência nos indicadores-chave de desempenho macroeconômico dos países, esta tendência se traduzindo em redução da instabilidade cambial, ainda que se considere que esta condição não é suficiente para gerar o círculo virtuoso entre aumento da interdependência e aprofundamento da coordenação macroeconômica que caracteriza, por exemplo, a experiência da CEE. Já se observou aqui que somente o equilíbrio macro entre os parceiros não assegura automaticamente a estabilidade cambial bilateral — afetada também por discrepâncias nos modelos de desenvolvimento adotados — como tampouco torna dispensável as negociações entre os governos dos países-sócios.

Em um processo de integração que parte de um baixo grau de interdependência econômica entre os países-sócios e onde as margens de preferências frente ao resto do mundo tendem a ser reduzidas em função da "abertura" comercial unilateral daqueles países, a geração de incentivos para o aprofundamento da integração não pode se basear na hipótese de coordenação de políticas macro, ademais comprometida pela prioridade concedida, nos dois países grandes da sub-região, ao ajustamento doméstico.

A dimensão macroeconômica aparece, portanto, incapaz de gerar uma dinâmica positiva no processo de integração, as propostas aqui resenhadas limitando-se a desenhar mecanismos que minimizem os efeitos negativos da instabilidade cambial sobre o processo.

Dada a assimetria básica do processo de integração — a diferença do tamanho relativo das economias — e a percepção, na Argentina, de que, na fase de busca da estabilização, o Brasil tem vantagens do tipo "macro" no processo (Lavagna, 1991a) — refletidas em uma paridade cambial favorável às exportações brasileiras — pode-se prever que as diferenças no ritmo e na direção do ajustamento macroeconômico nos dois países reforce a demanda "externa" por estabilização no Brasil e reintroduza, nas negociações, o tema das salvaguardas, a partir de uma perspectiva geral ou setorial. Ajustando-se a Argentina, criar-se-ia uma superposição, no Mercosul, entre os países que atingiram um patamar razoável de estabilidade e aqueles para os quais a integração constitui um processo com forte componente de riscos e de oportunidades: pode-se estabelecer uma situação em que a preocupação dos parceiros do Brasil com um tal quadro se conjugue o desinteresse brasileiro, gerando-se um círculo vicioso que comprometa o cumprimento das metas e objetivos do Tratado de Asunción.

Os incentivos econômicos para a integração regional podem advir de um elevado grau de interdependência prévia e/ou da convergência de estratégias nacionais de inserção internacional e de desenvolvimento. Isto significa que a questão da convergência e da harmonização de políticas deve ir além da dimensão macroeconômica e da perspectiva do curto prazo que informa a gestão dos instrumentos macro, principalmente no caso:

- . em que se parta de um baixo grau de interdependência;
- . em que a capacidade de se gerar pressões por coordenação macroeconômica é reduzida; e
- . do Brasil e Argentina, cujas estratégias de desenvolvimento e de inserção internacional se divergiram drasticamente nos últimos vinte anos e continuam marcadas pelo peso político e econômico diferenciado que os "blocos industriais" têm nos dois países.

Concretamente, e se se considera que a integração seguirá adiante, apesar destes condicionamentos, o tema da harmonização de políticas deve se estender ao marco microeconômico e setorial — para impedir o desenvolvimento "de um processo de competição destrutiva entre as políticas nacionais" (CEPAL, 1991a) — e a questão da institucionalização do processo e do estabelecimento de políticas comunitárias deve merecer atenção redobrada — para evitar, entre outras coisas, que as divergências no manejo futuro das políticas reflita opções estratégicas de desenvolvimento e inserções conflituosas e conduza, a médio e a longo prazos, à diluição do projeto integracionista.

III.2.2 - Assimetrias de políticas microeconômicas: uma agenda problemática, mas factível

Já se apresentaram, aqui, os argumentos que justificam a necessidade de buscar a harmonização de políticas microeconômicas em um processo de integração: trata-se de evitar uma competição predatória entre regimes regulatórios e de estabelecer condições semelhantes de geração de competitividade nos diferentes países-sócios, evitando-se que os fluxos de bens e de inversões reflitam diferenciais de competitividade *policy-generated*. Sustentou-se, ademais, que em processos que visam alcançar um grau de integração aprofundado, as políticas sujeitas à negociação entre os países não se restringem àquelas que afetam o comércio em sentido estrito, englobando boa parte das políticas até então consideradas como de escopo exclusivamente doméstico.

No caso do processo de integração do Cone Sul, o baixo grau de interdependência entre os países, as dificuldades de coordenação macroeconômica e o fato de que se trabalha com um modelo de integração "aberto", ou seja, onde as margens de preferência comunitárias são reduzidas, podem conferir à harmonização de políticas microeconômicas papel central, não só ao reduzir resistências setoriais, mas ainda ao gerar incentivos para a integração, a nível econômico-empresarial.

Ao mesmo tempo, torna-se imperativo, não somente delimitar uma agenda de prioridades, em termos de assimetrias a reduzir ou eliminar, mas também eleger uma "metodologia de busca de convergências" nesta área (Lavagna, 1991b), de forma que se compatibilize esta diretriz com o

cronograma de reduções tarifárias e que se impeça o acúmulo de tensões que poderão originar resistências.

O termo "harmonização de políticas" engloba, na realidade, duas visões diferentes quanto ao alcance deste processo (Tussie, 1991): para uns, "a harmonização deve ser somente corretiva", evitando-se que instrumentos não-tarifários — de fronteira ou não — sejam utilizados para contornar os compromissos de abertura e assegurando-se que as reduções tarifárias operem efetivamente. Para outros, a harmonização deve ser "positiva", ou seja, tratar-se-ia de "por em funcionamento regras comuns específicas para estabelecer claramente de que forma conduzir a economia", no que diz respeito às políticas que "determinariam as condições de produção". Na prática, há um elevado grau de controvérsia sobre o alcance da harmonização e sobre a maneira de gerenciar a busca de convergências — que inclui tanto as negociações em torno da redução das assimetrias pré-existentes ao processo de integração e/ou vigentes no período de transição, quanto a institucionalização de um mecanismo de solução de controvérsias.⁹

Em um esforço metodológico para analisar o tema das assimetrias, Ferrer e Lavagna (1991) e Lavagna (1991b) apresentam uma taxionomia das assimetrias que condicionam o processo de integração do Cone Sul e propõem uma metodologia de busca de convergência compatível com o cronograma da transição até o regime de tarifa zero intra-regional.

No que se refere à tipologia de assimetrias (Lavagna 1991b), há as inerciais, geradas por compromissos institucionais e jurídicos assumidos pelos governos nacionais em função de políticas ativas e que não podem ser removidas, em que pese os compromissos de integração (ex.: dispositivo constitucional que assegura incentivos à Zona Franca de Manaus). Há as assimetrias de composição ou estruturais, que refletem relações de poder diferentes nos países-sócios, expressas em regimes e políticas econômicas, sociais e tecnológicas distintas.

Há, finalmente, as assimetrias ativas, que derivam das políticas vigentes ou que tendem a se aprofundar em função das diretrizes dos programas de estabilização e da aplicação, às realidades nacionais, do paradigma liberal de gestão de políticas.

Ainda que tal tipologia seja passível de crítica, ela aponta para a diversidade de fontes de assimetrias e para o fato de que se sobrepõem, no tempo, assimetrias criadas no passado e de difícil remoção e assimetrias produzidas pelas diferenças de velocidade e direção dos processos de ajustamento nas distintas economias.

Na reflexão de Lavagna, uma tal variedade aliada ao fato de que a opção zero não tenha factibilidade — opção zero sendo convergência de políticas microeconômicas, setoriais e regionais pela via da supressão das mesmas — apontam para a necessidade de se privilegiar um mecanismo de busca de convergência do tipo "sistêmica". Enquanto a metodologia "pontual" pretende fazer convergir cada política, a "sistêmica" busca reduzir os "desequilíbrios sistêmicos e seu efeito sobre a competitividade relativa, através de reequilíbrios globais e em que pese a persistência das políticas pontualmente diferentes, aceitando-se compensações entre diferentes políticas" e "centrando-se no efeito final mais do que em cada componente" (Lavagna, 1991b). Para Lavagna, esta é a única metodologia capaz de compatibilizar com o cronograma de reduções tarifárias o imperativo de redução das assimetrias, reservando-se aos protocolos setoriais a função de "limitar os desequilíbrios a partir de certos valores".

9 Como observa Tussie (1991), a tarefa verdadeiramente difícil da Rodada Uruguai foi a demarcação, ou seja, determinar aqueles temas para os quais a harmonização é possível e aqueles outros para os quais o tratamento nacional ou o reconhecimento mútuo é suficiente. Araújo Jr. (1991a) cita Lipsey e Smith (1986) para acentuar a diferença entre a unificação de mercados e a liberalização comercial, cujos esforços a rigor se restringem à implementação da regra de tratamento nacional do GATT: "sob uma obrigação de tratamento nacional, um país se compromete a assegurar que os produtores domésticos e estrangeiros estarão sujeitos às mesmas leis e regulamentos no mercado interno. Não há nenhuma exigência de que os produtores estrangeiros recebam, no exterior, o mesmo tratamento que lhes é concedido em seus mercados de origem".

A operacionalização de uma tal metodologia parece difícil, resultando sua adoção, na prática, na aceitação de um razoável grau de competição entre sistemas regulatórios e na limitação do papel dos acordos setoriais à correção de desequilíbrios considerados "excessivos". Evita-se a concorrência predatória entre sistemas regulatórios diversos, submete-se seus sistemas e políticas a uma competição "saudável" e desincentiva-se a consolidação de "coalizões de bloqueio" formadas por representantes dos setores ameaçados pela integração. Certamente, o mérito principal de proposta consiste em mostrar a inviabilidade da metodologia "pontual" de busca de convergências, produzir os ajustamentos no tempo definido pela agenda de reduções tarifárias, rejeitando, portanto, a "setorialização" radical das negociações e, implicitamente, sugerindo que há assimetrias cujo tratamento é prioritário.

Na tentativa de definir prioridades, Nofal (1991) faz um inventário dos mecanismos vigentes de política industrial e de comércio exterior no Brasil e na Argentina, identificando aqueles onde as assimetrias, além de muito significativas, comprometem os objetivos da integração. Submetidas as assimetrias a estes dois critérios, emergem, como áreas de "máxima prioridade":

- . o sistema tributário;
- . os incentivos fiscais e aduaneiros às exportações;
- . as tarifas e barreiras não-tarifárias.

As políticas de promoção setorial e regional, de financiamento ao investimento e à tecnologia e de privatização conformam uma segunda área, a de "alta prioridade", configurando-se, desta forma, um "mapa" de assimetrias cuja convergência deve ser buscada prioritariamente. Toda uma extensa relação de áreas passíveis de harmonização é relegada ao *status* de "agenda suplementar" não prioritária, incluindo legislação portuária, trabalhista, de transferência de tecnologia, de propriedade intelectual, de investimentos externos diretos, etc. Pode-se supor que, para esta agenda e para as políticas incluídas na área de "menor prioridade", a regra de submeter os diferentes regimes regulatórios à concorrência e às pressões "do mercado" pode ser adotada, sem comprometer os objetivos de integração e sem gerar resistências excessivas ao projeto.

Ferrer e Lavagna (1991) identificam, como principais assimetrias entre Brasil e Argentina, aquelas que afetam:

- . os sistemas de incentivo ao investimento e à produção, inclusive as políticas de compra dos Estados e as políticas de privatização; e
- . os sistemas de apoio fiscal, creditício e aduaneiro às exportações.

Tanto estes autores como Nofal ressaltam que as assimetrias vigentes — inerciais ou de composição — conferem globalmente vantagens competitivas ao Brasil frente à Argentina. Admitem, ademais, preocupações com a emergência de novas assimetrias desfavoráveis à Argentina, em função da gestão do processo de privatização de serviços públicos naquele país — e do impacto daí resultante sobre os preços destes serviços, que representam um importante componente dos custos da indústria local. Em geral, as medidas externas (abertura comercial) e internas (desregulamentação) de liberalização, adotadas pelo atual governo argentino, não são vistas como fatores capazes de reduzir a desvantagem competitiva gerada pelas assimetrias de políticas.

Do lado brasileiro, Araújo Jr. (1991b) identifica três áreas prioritárias onde as distorções existentes devem ser eliminadas ou, quando isto for impossível, gerenciadas:

- . a área tributária eliminando-se, até 1994, os tributos que incidem exclusivamente sobre a produção local;
 - . a oferta de produtos agrícolas, onde se recomenda a criação de um "fóro encarregado de regular a oferta regional de produtos agrícolas", funcionando como um mecanismo de coordenação e consulta; e
-

-
- . as estruturas de proteção em relação a terceiros mercados, onde disparidades significativas entre os países-membros "estimulam a burla das regras de origem de mercadorias, através de importações triangulares".

Este último tópico remete à discussão sobre a tarifa externa comum e ao fato de que algumas análises ressaltam que "as diferenças existentes nas estruturas tarifárias entre os países pertencentes ao Mercosul apontam que uma negociação calcada exclusivamente na estimativa de tarifas médias não é apropriada para o estabelecimento da tarifa comum", o que tornaria "inevitáveis negociações caso a caso para produtos em que estas disparidades são mais significativas" (Pereira, 1991b).

A comparação das estruturas de proteção entre os países-membros confirmam as disparidades e a existência de "forte estímulo a práticas desleais de comércio, dados os lucros que podem ser auferidos através de importações triangulares". (Araújo Jr., 1991b).

No entanto, a semelhança das pautas de comércio exterior — e, em especial, de importações — dos países do Mercosul em relação ao resto do mundo e a convergência de critérios que regem a atual estrutura de proteção do Brasil e Argentina podem reduzir substancialmente as áreas de divergências, facilitando as negociações.

No que diz respeito às semelhanças nas pautas de comércio exterior (Berlinski, 1991 e Araújo Jr., 1991b), observa-se que as economias do Mercosul são importadoras líquidas de produtos energéticos, químicos, mecânicos, elétricos e eletrônicos, reduzindo-se as prioridades "no cronograma de implementação da tarifa externa comum a produtos químicos, bens de capital e componentes mecânicos e eletro-eletrônicos, porque, além de serem itens relevantes na pauta de importação dos quatro países, suas características técnicas dificultam a aplicação rigorosa da legislação de origem" (Araújo Jr., 1991b).

Quanto aos critérios que orientam as atuais estruturas de proteção dos dois sócios grandes do Mercosul, pode-se constatar que — apesar das diferenças em nível — "Argentina e Brasil fixaram seus níveis tarifários considerando o tipo de bem, e importância do abastecimento interno e o grau de fabricação das mercadorias", daí resultando "uma escalada tarifária que incide nos incentivos referidos especificamente às atividades cuja produção compete com as importações" (Berlinski, 1991). Este é um outro fator que contribui para reduzir o potencial de divergência em torno do estabelecimento de uma tarifa externa comum em 1994: a definição de critérios, no final de 1990, para a elaboração desta tarifa confirma a viabilidade da convergência das diferentes estruturas tarifárias ao longo das seguintes linhas:

- . a estrutura tarifária comum deverá reduzir ao mínimo a dispersão entre a proteção efetiva aos bens substitutivos de importações e a proteção efetiva à produção exportável da região;
- . a estrutura tarifária deve contar com um reduzido número de níveis de alíquotas de baixa dispersão;
- . a alíquota zero deve ser utilizada apenas para insumos e bens utilizados na produção exportável, excluindo-se os bens importados similares aos de fabricação nacional e que tenham, estes últimos, oferta competitiva internacional; e
- . "à medida que existam taxas diferenciadas, estas devem ser crescentes e relacionadas com o grau de elaboração" dos bens.

Se nesta área, as indicações acima sugerem que há, no mínimo, a possibilidade de avançar na redução da assimetria sem gerar fortes resistências, nos demais campos listados como prioritários, do ponto de vista da harmonização, a situação também é passível de um encaminhamento não-traumático, do ponto de vista da integração.

De fato, os objetivos da reforma e da racionalização dos sistemas tributários nos dois países são prioritários para os respectivos governos nacionais, dentro da visão de que os atuais sistemas comprometem a competitividade dos produtores nacionais *vis à vis* do resto do mundo: não há, pois,

divergências quanto ao objetivo visado, mas o fato de que as reformas tributárias sejam concebidas principalmente no marco de um esforço de ajustamento fiscal e da estabilização doméstica pode gerar novas assimetrias — ameaça que pode ser minimizada através de consultas e troca de informações entre os países-membros.

Nas áreas de políticas de promoção industrial e às exportações, parte dos esquemas que estão na origem da vantagem brasileira já não são operacionais ou, quando o são, não embutem necessariamente os elevados componentes de subsídio que os caracterizavam até um passado recente. Neste caso, há assimetrias geradas por direitos adquiridos no Brasil, mas estas tendem a perder importância com o passar do tempo. Ainda assim, subsistirão, neste campo, assimetrias "de composição", relacionadas com diferentes concepções do papel do Estado no desenvolvimento econômico e, em particular, com a hegemonia, no Brasil, de uma visão que privilegia — ainda que em um registro diverso do que caracterizava os períodos anteriores — a implementação de políticas ativas. Reflete-se nestas assimetrias e naquelas que possam vir a ser geradas através das medidas de ajustamento estrutural de corte liberalizante nos dois países, diferenças estruturais de preferência quanto a modelos de desenvolvimento e concepções diversas — e eventualmente conflitantes — do modo de regulação da economia consistente com uma retomada do crescimento e com a superação da fase de substituição de importações.¹⁰

A institucionalização do Mercosul e a elaboração de políticas comunitárias na área industrial, tecnológica e de comércio exterior — compatíveis tanto com o imperativo da liberalização dos fluxos econômicos internacionais quanto com o princípio de que ao Estado cabe um papel ativo no processo de reestruturação industrial por que deverão passar os países da sub-região — aparecem como os instrumentos mais adequados para gerenciar as assimetrias "de composição" atuais e futuras, quando a absorção de tais assimetrias implicar uma harmonização bilateral e não a reforma unilateral de políticas.¹¹

Os critérios orientadores da harmonização foram adequadamente apresentados por Nofal (1991) e são os seguintes:

- . "primeiro, os marcos regulatórios de um e outro país não devem dar lugar à criação de vantagens (ou desvantagens) competitivas artificiais, para empresas de um deles, implicando desvantagens (ou vantagens) para as empresas do outro"; e
- . "segundo, o sentido da correção e da prevenção de assimetrias deve ser consistente, tanto com os objetivos de uma maior abertura global e inserção nos mercados internacionais, como com o processo de desregulamentação das economias".

Pode-se concluir destes comentários que a redução das principais assimetrias relevantes para o processo de integração é factível, desde que se definam prioridades e se elejam métodos de gerenciamento compatíveis com o cronograma de reduções tarifárias. A emergência de resistências empresariais — setoriais ou não — pode ser minimizada por um tal processo, que, ademais, impediria a gestão do Acordo em bases "setorializadas". As assimetrias que tendem a permanecer, entre as prioritárias, remetem a fatores estruturais e, neste caso, a elaboração de políticas comunitárias pode se revelar decisiva para que o processo de criação de convergência nas políticas microeconômicas não só não obstaculize o processo de integração, mas ainda gere incentivos para a concretização de seus efeitos dinâmicos vinculados à reestruturação e aos ganhos de especialização.

10 *Um exemplo de como tais divergências estruturais são percebidas como problemas no âmbito do Mercosul é apresentado no artigo "Os entraves brasileiros ao Mercosul", de Paulo Totti, publicado na Gazeta Mercantil: nele são listados assuntos considerados delicados pelo Ministério da Economia argentino, entre os quais a política de crédito agrícola do Brasil e a política de crédito à indústria praticada pelo BNDES.*

11 *há casos em que a existência de assimetrias não deve implicar a harmonização bilateral, mas sim a reforma da política em um dos países.*

Reforça esta conclusão a percepção de que reestruturação industrial principalmente via mercado — que parece ser a opção do Mercosul — e desenvolvimento do comércio intra-industrial não são incompatíveis, este último gerando interesses solidários e podendo dar origem a uma coalizão empresarial de apoio à integração e ao gerenciamento não conflitivo das assimetrias microeconômicas e setoriais.

Estas questões tendem a adquirir maior relevância à medida que a discussão sobre harmonização de políticas, hoje centrada na preocupação com a criação de condições eqüitativas de concorrência nos diferentes países de sub-região, leve ao debate da funcionalidade do processo de integração para a estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional dos países-membros. Hoje, a prioridade concedida à estabilização macro e os diferentes ritmos e orientações dos ajustamentos propostos nos diferentes países "encobrem" tal debate, ao provocar uma desconexão entre a "agenda doméstica" e a agenda da integração.

A consecução de uma relativa estabilidade e a recuperação da dimensão estratégica da gestão econômica nestes países provocará certamente o debate acerca da funcionalidade da integração e é neste registro que o tema da absorção de assimetrias *policy-generated* será reinterpretado.

III.2.3 - Motivação política e institucionalidade comunitária

A "politização" das relações econômicas internacionais é um traço essencial que acompanha a crescente importância atribuída ao princípio de reciprocidade na gestão das políticas comerciais. É talvez na dinâmica dos processos de integração regional que o papel dos fatores políticos e das disposições subjetivas na configuração daquelas relações se revela mais forte, contradizendo análises "economicistas" da viabilidade dos processos de integração, que invariavelmente desembocam no diagnóstico de sua inviabilidade, ressaltando dificuldades e obstáculos macroeconômicos, estruturais, etc.

No caso concreto da integração do Cone Sul, o papel da dinâmica política no processo é ainda maior do que o observado em outros processos em curso no mundo, contrastando com a incipiência de interesses solidários e de iniciativas regionais no âmbito empresarial. Este desequilíbrio entre uma motivação política intertemporal sustentada e a fragilidade da dinâmica econômico-empresarial no processo de integração constitui um traço distintivo da iniciativa sub-regional do Cone Sul e, mais do que isto, concretiza a "tensão principal" do processo — o que, desde já, ressalta aqui como um dado de relevância maior para a identificação das trajetórias futuras do Mercosul na fase de transição.

Este desequilíbrio confere ao processo características de instabilidade e faz pesar sobre ele a ameaça de reversão — ou, mais realisticamente, de concretização do projeto em um "patamar baixo" de integração: não somente as condições iniciais de estabilidade e interdependência econômica não estavam preenchidas, mas a evolução observada a partir de 1985/1986 indica que o incremento dos fluxos comerciais intra-regionais observados contrasta com a deterioração da situação macroeconômica nos dois países grandes da sub-região, hipotecando as perspectivas de que se verifique, a curto prazo, o aumento do grau de interdependência entre eles e de que criem sólidos interesses empresariais convergentes e favoráveis à integração.

Neste contexto, a própria economia política da integração está sujeita prioritariamente a mudanças ambientais decorrentes dos processos de ajustamento doméstico nas economias nacionais e da evolução da economia mundial — e, em particular, das configurações que assume a dialética globalização x regionalização (OCDE, 1989; Lawrence, 1991). As disposições e atitudes dos agentes econômicos e tomadores de decisão em relação à integração, principalmente naqueles países para os quais esta é uma fonte de riscos e oportunidades não desprezíveis, estão subordinadas à percepção da compatibilidade (ou não) do projeto de integração com os objetivos maiores de estabilização macroeconômica e de reconexão dos países da sub-região aos polos dinâmicos da economia mundial. Assim, por exemplo, os esforços empreendidos pelos países latino-americanos para recuperar a credibilidade junto aos países industrializados têm levado, por parte daqueles, à "formação de agendas próprias de negociação, tanto de temas políticos como econômicos, que independem de

espaços de convergência ou interesses comuns" (Hirst, 1991) e podem levar à redução do interesse pelo projeto integracionista à medida que a permanência de uma situação de instabilidade macro em um ou mais países de sub-região comprometa os esforços individuais de recuperação de credibilidade.¹²

A "sustentação" do processo integracionista, como um objetivo prioritário e estratégico dos países da sub-região, depende, portanto, da manutenção de uma ativa dinâmica de mobilização política, mas também — e cada vez mais — da capacidade de definir um projeto econômico e social comunitário e de produzir, no período de transição, a convergência das assimetrias e a harmonização das políticas microeconômicas mais relevantes para a integração. É neste contexto que se coloca a questão da institucionalização do processo de integração, uma vez que o agravamento do desequilíbrio apontado entre vontade política e interesse econômico pode dar lugar a um projeto voluntarista e ao distanciamento das metas de integração em relação às condições objetivas e subjetivas em que o processo ocorre.

Na realidade, a institucionalização do projeto não deve ser vista como mera criação de órgãos comunitários — embora inclua este componente — e nem como um "substituto" à criação de interesses empresariais solidários e favoráveis à integração — única garantia de irreversibilidade do processo. Não obstante, a institucionalização do processo pode ter um papel central no período de transição, ao facilitar a compatibilização dos objetivos de harmonização de políticas e de redução das fontes de resistências setoriais — em um ambiente de restrições impostas pela situação macroeconômica dos países da sub-região¹³ — com o cronograma de reduções tarifárias e com a "complexificação" do processo ditada pela adesão de dois países menores, em março de 1991.

No entanto, em função principalmente dos fatores apontados no item III.2.1, o primado da motivação política intertemporal não suscitou ainda a consolidação dos elementos fundamentais de uma institucionalidade comunitária. Ou seja, em que pese os avanços obtidos nesta área, principalmente em 1991, com as decisões tomadas pelo Conselho do Mercosul e com as reuniões do Grupo Mercosul no campo de solução de controvérsias, regras de origem e outros, existe, no processo de integração, um segundo desequilíbrio — este, interno à dimensão política — entre um alto grau de motivação política e um baixo grau de institucionalização e de transferência de soberania a órgãos supranacionais.

A ausência de estruturas autônomas, independentes dos governos, é um traço característico do processo, não alterado pela evolução mais recente: a intenção de evitar a burocratização acrescentou-se à baixa disposição para transferir soberania econômica a órgãos supranacionais, desestimulando a institucionalização da dimensão comunitária do projeto.

No entanto, a inexistência da dimensão comunitária é somente um dos elementos que caracterizam o baixo grau de institucionalização do processo.

A não convergência das políticas econômicas externas dos países do Mercosul — especialmente no que respeita às relações com os países industrializados e órgãos internacionais — é sintoma do mesmo fenômeno e das dificuldades para compatibilizar a agenda da integração com a agenda de políticas externas em um contexto de forte concorrência pela atração de capitais externos, de busca, pelos países endividados, do "direito de reintegração" à economia mundial, e de preferencialização, pelos países industrializados, de suas relações com os países em desenvolvimento. A diretriz recente de adoção de uma posição conjunta dos países do Mercosul nas negociações da Rodada Uruguai e a

12 *O governo mexicano atribui grande importância à assinatura de um acordo de livre-comércio com os países da América do Norte, não só por razões estritamente econômicas, mas também porque um tal acordo aumentaria a credibilidade das reformas econômicas domésticas e sinalizaria para os investidores e países industrializados com a irreversibilidade do processo de liberalização em curso.*

13 *Ou seja, um ambiente onde provavelmente distorções nas condições de concorrência permanecerão ativas, em que pese esforços bem-sucedidos de harmonização de regulações e políticas microeconômicas.*

apresentação do Tratado de Asunción ao GATT, apontam para a preocupação em reduzir a autonomia individual dos países-membros em matéria de política econômica externa.

Finalmente, o baixo grau de institucionalização do processo se manifesta no plano das relações entre o projeto de integração e a agenda doméstica de política econômica dos países-membros e na completa subordinação da gestão nacional do projeto aos objetivos de estabilização e às diretrizes — muitas vezes divergentes em sua aplicação pelos países-membros — de reforma nas políticas microeconômicas.

Se se admite que é muito pequena a contribuição que a integração pode dar ao objetivo de estabilização, pouco se discute sobre o papel daquele projeto na reestruturação industrial dos países-membros, ou seja, não há articulação entre integração e aprofundamento da industrialização, tal como ocorre explicitamente no processo de unificação da CEE. De baixa funcionalidade para a estabilização e de utilidade pouco definida para a retomada do crescimento em bases diversas daquelas em que se assentou o processo de industrialização por substituição de importações, o projeto de integração apresenta, principalmente no Brasil, um déficit de legitimidade, que pode reforçar a atitude de indiferença em relação ao projeto e — ao convergir com um eventual redirecionamento estratégico da política externa (econômica e não-econômica) da Argentina — reduzir os incentivos para uma forma de integração mais profunda no Cone Sul.

A implantação de instituições comunitárias e a transferência gradual de soberania para tais órgãos, neste contexto, podem contribuir para diminuir as incertezas quanto ao processo de integração:

. ao criar uma burocracia técnica comprometida com a integração e a "visão comunitária", e não unilateral, acerca do projeto, gerando-se propostas de harmonização de políticas baseadas em uma perspectiva estratégica de desenvolvimento e de inserção internacional da sub-região, nos moldes do que ocorre na CEE. À medida que o tema da harmonização agregue à preocupação com a obtenção de condições equitativas de concorrência a questão — hoje implícita ou reduzida à proposta de liberalização e desregulamentação — do projeto de desenvolvimento, esta perspectiva comunitária pode se revelar essencial para reduzir o potencial de divergência que poderá emergir;

. ao reduzir o escopo de ações unilaterais, como o uso indiscriminado da cláusula de salvaguarda e investigações *anti-dumping* no âmbito sub-regional: "na CEE, por exemplo, regulações antitruste e das formas de subsídios estatais são utilizadas pelos órgãos comunitários em lugar destas investigações" (Pereira, 1991b). A criação de um órgão supranacional de solução de controvérsias seria fundamental neste quadro; e ao facilitar a compatibilização entre reduções tarifárias e harmonização de políticas, no marco do rígido cronograma que rege aquelas: restringe-se, desta forma, o incentivo para ações defensivas de base setorial, estimulando-se respostas positivas de reestruturação por parte das empresas.

Sem dúvida, a estruturação institucional e a rotina de reuniões e decisões que emergiram do Tratado de Asunción — prolongando e aprofundando a experiência bilateral entre Argentina e Brasil — constituem um avanço significativo nesta área, tal como se evidencia nas já citadas recentes decisões sobre mecanismos de solução de controvérsias e outras. Não obstante, a complexidade do período de transição e a busca de uma forma de integração profunda requerem, desde já, a redução do hiato institucional observado nas três dimensões a que se fez referência (C.A.R.I., 1991).

III.2.4 - A dimensão setorial da integração

Como já se observou, a primeira fase do processo de integração entre Argentina e Brasil caracterizou-se por um enfoque essencialmente setorial. A metodologia de implantação dos protocolos setoriais materializava o princípio que definia, nesta fase, a estratégia de integração: o princípio de equilíbrio, a ser gerenciado em nível de setor. As preocupações com a consolidação de perfis setoriais de especialização e com o desenvolvimento do comércio inter-setorial fundamentavam a busca de "um equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo do comércio por setores e por segmentos" — evitando-se os "previsíveis desequilíbrios e conflitos que derivariam da presente

conjunção de vantagens comparativas naturais e adquiridas de cada país no mercado unificado" (CEPAL, 1992). Rejeitava-se a idéia de uma divisão do trabalho em que caberia ao Brasil a produção industrial e à Argentina a produção agrícola, e se atribuía ao gerenciamento setorializado da integração a função de absorver os desequilíbrios prevaletentes e de gerar um equilíbrio dinâmico do comércio no nível de cada um dos setores considerados.

Em um certo sentido, a história da integração que se inaugura em 1985/86 pode ser lida como um progressivo distanciamento do processo em relação à metodologia setorializada de gestão. Já no Tratado de Integração e Cooperação Econômica, o conceito de integração intra-setorial perde relevância, prevendo-se tão somente a possibilidade de acordos especiais para atender às especificidades de setores considerados sensíveis ou de tecnologia de ponta. As decisões concretizadas na Ata de Buenos Aires (1990) e na criação do Mercosul (1991) confirmam a ascensão hegemônica da metodologia de integração baseada em reduções tarifárias lineares, automáticas e universais, reservando aos acordos setoriais um papel secundário e restringindo formalmente a possibilidade de que tais acordos adquiram um perfil defensivo e protecionista. Na realidade, o cronograma de reduções tarifárias e o perfil definido para os acordos setoriais funcionam, no processo de integração, como as duas principais "restrições auto-impostas" que "forçam" o avanço das negociações e pressionam as empresas no sentido de buscarem estratégias de adaptação às novas condições de concorrência, reduzindo a aceitabilidade de respostas empresariais defensivas ou protecionistas.

Já se argumentou, neste trabalho, que o gerenciamento setorializado da integração supõe que a geração de especializações intra-industriais (ou inter-ramos) é fruto de uma estratégia, orientada pelos governos, de comércio e de investimentos. Precisando melhor o argumento, dir-se-ia que uma tal estratégia é necessária para reduzir os custos do ajustamento associado à integração. A hipótese implícita em tal argumentação é de que o ajustamento a ser feito implicaria, em grande parte, a realocação inter-setorial de recursos e de fatores produtivos — o que significaria uma realocação custosa, em termos econômicos e sociais. Ou seja, faz-se a hipótese de que, na ausência de um gerenciamento setorializado, a integração consolidará um padrão de especialização e de comércio inter-setorial e de que os impactos destrutivos do processo — descritos na seção II — prevalecerão sobre os efeitos de criação de comércio e de reestruturação "positiva", aumentando os custos do ajustamento das empresas à integração.

Seria precipitado negar validade a esta argumentação: de fato, se alguns estudos têm revelado a crescente importância do comércio intra-industrial entre Brasil e Argentina (Sourrouille e Lucángeli, 1992) e sugerido que os impactos positivos tendem a superar os impactos de relocalização nos processos de integração econômica (Araújo Jr., 1991b); não há evidências suficientes para se prever uma acelerada difusão inter-setorial do comércio intra-industrial.

Não obstante, a experiência recente — inclusive em outros processos de integração — parece revelar que, se bem não seja óbvio que o mercado produza de *per se* o círculo virtuoso entre reestruturação industrial e da expansão do comércio intra-industrial, tampouco o desenvolvimento destes fenômenos dependeria essencialmente de políticas setoriais de integração. Para Sourrouille e Lucángeli (1992), a extensão do comércio intra-industrial dependerá fundamentalmente das "condições globais da economia" na sub-região. No caso dos países do Cone Sul, o esgotamento fiscal e a baixa capacidade operativa dos Estados constituem argumentos suplementares à tese de uma gestão "liberal" do processo — balizada pelos instrumentos já definidos (reduções tarifárias, restrição do uso de acordos setoriais para fins protecionistas, regras de origem, mecanismos de solução de controvérsias e cláusula de salvaguarda).

Na realidade, o distanciamento da metodologia de integração em relação ao paradigma desenvolvimentista de intervenção estatal parece ter respondido menos a percepções empiricamente fundadas acerca da compatibilidade, de um lado, entre reestruturação via mercado, e de outro, expansão do comércio intra-industrial do que a considerações de ordem prática acerca da fragilidade operacional e normativa dos Estados nacionais e à redefinição do papel do Estado atribuído aos diferentes países do Cone Sul, à luz de um paradigma de ação próximo ao neoliberalismo (ou se preferir, ao pós-desenvolvimentismo).

Seja como for, a adoção de uma metodologia "universalista" de integração deslocou as preocupações dos agentes privados industriais do campo estritamente setorial para o campo das políticas macro e microeconômicas. Confrontados com a existência de uma dupla "restrição auto-imposta" e com a inviabilidade prática de se avançar significativamente na coordenação macroeconômica, estes agentes concentram suas atenções e demandas no tema da redução de assimetrias e de harmonização das políticas microeconômicas "horizontais" — e, especialmente, naquelas consideradas geradoras de distorções nas condições de concorrência.

Neste sentido, a dimensão setorial perdeu relevância como fonte e espaço de manifestação de tensões e de resistências de origem industrial, confundindo-se, crescentemente, aquela dimensão com a questão agrária — a qual, por sua vez, recobre em boa medida o que se poderia denominar a "questão regional" do Mercosul.

A agricultura era considerada, no início do processo de integração, como um setor em que a Argentina dispunha de amplas simples vantagens comparativas em relação ao Brasil. A experiência dos primeiros anos de integração e o "afinamento" da análise setorial — incluindo-se aí a consideração dos encadeamentos produtivos entre agricultura e indústria — têm suscitado a revisão desta interpretação, aparentemente baseada no caso do trigo — onde são evidentes as disparidades entre Argentina e Brasil, em termos de custos de produção e de produtividade (Iglesias, 1990).

As dificuldades para a implementação do protocolo do trigo foram ressaltadas como reveladoras das dificuldades que o Brasil experimentava para compatibilizar os compromissos assumidos no processo de integração com o gerenciamento de políticas domésticas protecionistas no setor privado.

A reorientação da política brasileira nesta área, no passado recente, reduziu o peso desta argumentação, embora ainda se observe, em estudo recente, que "devido a peculiaridades como quebra de safra, sazonalidade e superprodução, a agricultura é um setor que não se ajusta facilmente a esquemas automáticos de liberalização", o que exigiria o "isolamento" das negociações deste setor, "criando-se um fórum encarregado de regular a oferta regional de produtos agrícolas" (Araújo Jr., 1991b).

Uma tal proposta parece considerar elevado o potencial de conflito existente em um setor agrário submetido às pressões competitivas da integração. Sem dúvida, a superposição da "questão agrária" e da "questão regional" — determinada pelo fato de que os setores agrícolas "sensíveis" à integração estão concentrados regionalmente — amplia o potencial de conflito neste setor, com efeitos nefastos sobre o abastecimento (e os índices de inflação) quando se consideram produtos como o trigo.

Uma análise mais "fina", do setor agrário e agroindustrial revela, porém, que os riscos de eclosão de conflitos são bastante restritos, tanto setorial, quanto regionalmente, e que não existe a suposta vantagem comparativa argentina, válida para o conjunto do setor: na realidade, tanto o modelo de avaliação de riscos de conflito quanto a visão da superioridade argentina parecem adequados tão somente no caso do trigo.¹⁴

Ainda assim, no caso do trigo, parece correto supor que os riscos se concentram na região de minifúndios produtores de grãos do Rio Grande do Sul, zona de solos deteriorados e de baixa produtividade. Esta é efetivamente uma zona cuja produção encontra-se ameaçada pela integração e que seria candidata típica a um programa de apoio para reconversão produtiva. Nas demais regiões produtoras de trigo, pode-se prever uma redução da área total, em função da "saída" dos agricultores menos produtivos e do aumento de produtividade dos mais eficientes, que não se veriam obrigados a deixar a triticultura.

Nos demais segmentos de produção agrícola e agroindustrial, evidencia-se não só a capacidade competitiva dos produtos brasileiros, mas ainda um razoável potencial de crescimento do comércio

14 Estas considerações beneficiam-se dos resultados da entrevista com o Dr. Célio Porto, do CONAB.

intra-ramos, o que é mais importante, do ponto de vista da economia política da integração. Tal é o caso dos segmentos de carnes, dos laticínios e da soja, em que o Brasil tende a ampliar a exportação de carne de frango e pode absorver crescentemente carne bovina e derivados porquanto as empresas multinacionais vão segmentando a produção entre os países-membros e intercambiando diferentes linhas de produtos e matérias-primas, valendo-se de sua posição de detentores de marcas-líderes nos mercados nacionais. O mesmo se dá com as frutas em que as trocas deste produto de clima tropical por frutas de clima temperado tendem a se intensificar. Mesmo no interior do segmento de frutas temperadas no Brasil, os impactos da integração tendem a se diferenciar: enquanto o segmento produtor de pêssegos tem escassas possibilidades de sobrevivência, os de maçãs e de uvas podem, inclusive, se beneficiar graças à integração, ampliando exportações e vendo crescer a rentabilidade de suas vendas domésticas.

No bojo deste processo, vai-se alterando gradativa e pontualmente a configuração estrutural de alguns segmentos agroindustriais e, em especial, naqueles onde as empresas multinacionais estão presentes e atuam no marco de "estratégias Mercosul": as tendências à concentração do capital nestes segmentos se fazem acompanhar da redução do peso econômico de cooperativas e de produtores autônomos — o que pode produzir efeitos distributivos muito diversos daqueles originariamente imaginados no setor agrário. Neste caso, os efeitos distributivos setoriais não se sobrepõem à concentração regional dos impactos negativos da integração, não alimentando, de forma significativa, o potencial de geração de conflitos na área agrária.

Estas considerações apontam para o fato de que, mesmo circunscrita à área agrária, a dimensão setorial não parece encontrar aí situações favoráveis à eclosão de conflitos entre os países-membros. Mais do que isto, evidencia-se que as questões e os conflitos setoriais existentes ou potenciais não têm isoladamente a capacidade de comprometer — ou, no limite, de reverter — o desenvolvimento do processo de integração. É a convergência de problemas e tensões identificadas no nível das políticas macro e microeconômicas que pode levar a um primeiro plano a dimensão setorial e reintroduzir, em um cenário pessimista, a gestão setorializada do processo.

Vale observar, no entanto, que assimetrias nas políticas microeconômicas "horizontais" se refletem na dimensão setorial, podendo um eventual acúmulo daquelas assimetrias suscitar reações de base setorial.

IV - TRAJETÓRIAS ALTERNATIVAS DE TRANSIÇÃO E CENÁRIOS PARA 1995

A integração do Cone Sul é um processo cujos objetivos são essencialmente econômicos, mas que se tem apoiado em uma dinâmica política intertemporal bastante consistente, ainda que sujeita a mudanças no "perfil político do projeto" (Hirst, 1991) e nas reavaliações de sua importância estratégica, no Brasil e na Argentina, menos em função da evolução interna do processo do que de seus condicionantes domésticos e internacionais.

O desequilíbrio entre o dinamismo político, de um lado, e, de outro, a incipiência das reações econômico-empresariais e o baixo grau de institucionalização do processo constituem um dos traços essenciais do projeto, refletindo as suas condições iniciais e o surgimento, ao longo do processo, de novos condicionamentos vinculados essencialmente à instabilidade econômica e à prioridade concedida a programas de estabilização e de ajustamento doméstico, nos países-membros.

Como resultado disto, a importância concedida pelos governos nacionais ao processo de integração não se traduz — apesar dos discursos — em articulação deste projeto com as estratégias de ajustamento e de retomada de crescimento, ao tempo em que a economia política da integração se encontra fortemente "exposta" a mudanças ambientais nos planos da economia doméstica e da economia mundial

Concentra-se no Estado a fonte da dinâmica política que dá o ritmo e o direcionamento da integração "formal": a legitimidade do projeto, no sentido de avançar rumo a formas mais aprofundadas de integração — que supõem cessão de soberania econômica e harmonização de políticas — não está consolidada, a nível dos agentes econômicos privados.

Somente a criação de uma coalizão empresarial favorável à integração pode legitimar o processo, conferindo-lhe características de irreversibilidade, ao criar uma dinâmica política, não mais centrada exclusivamente em iniciativas do Estado, mas na combinação destas com ações empresariais que assegurem o aumento do nível de interdependência dos países.

Na ausência deste tipo de dinâmica política e em função das principais variáveis internas e externas à sub-região que condicionam o processo, este pode evoluir no sentido de um modelo de integração pouco profunda que consolidaria um ajustamento "em patamar inferior" do processo a seu quadro de condicionamentos. Embora a integração não pareça reversível *in totum*, não há dúvidas de que os desequilíbrios apontados configuram um processo:

- . em que não é possível identificar uma trajetória "natural"; e
- . que pode evoluir até 1995 ao longo de diferentes linhas (ver seção III).

Não é, portanto, a dinâmica política dos Estados que define o ritmo e o direcionamento do processo de integração "real": este é definido pelo desequilíbrio apontado — produto ele mesmo das condições iniciais (principalmente do baixo grau de interdependência das economias) e da evolução do quadro econômico externo ao processo de integração, entre 1985 e 1991.

Esta é a principal fonte de tensão do processo e é em relação a ela que se pode definir e hierarquizar as variáveis de cenário, sejam elas internas ou externas — e observando-se, desde já, que as variáveis internas incluem tanto aquelas referentes ao âmbito doméstico dos países-membros quanto às relativas ao processo de integração propriamente dito. As variáveis externas referem-se à economia internacional e têm um papel secundário *vis à vis* das variáveis internas na determinação das trajetórias alternativas futuras do Mercosul.

É a combinação de ritmos e de direcionamento diferentes na evolução das variáveis de cenário — e, dentre estas, prioritariamente, as internas — que determina a diversidade dos cenários, respeitada a regra de consistência entre as hipóteses que se fazem sobre cada variável. Por razões de ordem prática, não se exploraram todas as combinações possíveis — e consistentes — entre as variáveis, optando-se por trabalhar com um número restrito de cenários e observando-se, quando isto for relevante, a possibilidade de combinações alternativas que configurariam seja outro cenário, seja uma variação do cenário que se estará considerando.

Da mesma forma, as variáveis de cenário selecionadas são poucas, restringindo-se a sete o seu número, sendo seis internas e uma externa:

- . vontade política: motivação política intertemporal dos Estados nacionais "sustentando" o processo;
 - . convergência nos processos de estabilização macroeconômica: obtenção da estabilidade macro nos dois países grandes da sub-região ou assincronia entre os processos, com o Brasil apresentando maiores dificuldades;
 - . harmonização de políticas microeconômicas prioritárias: convergência das reformas microeconômicas, absorção (ou não) de antigas assimetrias, gestão das novas assimetrias;
 - . institucionalização do processo: criação (ou não) de instituições comunitárias com poder de *enforcement* e institucionalização do processo nos três níveis descritos: da gestão econômica nacional, da gestão do processo de integração propriamente dito (*interface*) e do relacionamento "externo" do bloco Mercosul;
 - . fluxos de comércio intra-regional: tendência da evolução dos fluxos, surgimento de novos fluxos comerciais e, em especial, difusão dos fluxos de comércio intra-industrial;
 - . fluxos de investimento intra-regional e efeitos de reestruturação industrial: tendência da evolução dos fluxos de investimentos, combinados ou não com fluxos comerciais; geração de efeitos de reestruturação industrial sob o impacto dos dois tipos de fluxos;
-

relações entre o processo de regionalização e o vetor de liberalização das relações econômicas internacionais: gestão do trade-off globalização x regionalização, compatibilidade entre os dois processos e formação de blocos cooperativos ou não-cooperativos estruturando o sistema de comércio mundial.

Esta última variável — externa — é considerada através dos efeitos que diferentes configurações do sistema de comércio mundial teriam sobre os cenários do Mercosul, tal como estes se definem em função do comportamento das variáveis domésticas.

As sete variáveis identificadas concretizam os principais fatores de incerteza quanto à evolução futura do Mercosul e atuam sobre a "tensão principal" do processo durante o período de transição.

Poder-se-ia considerar como variável externa de cenário os resultados das negociações entre o México, os Estados Unidos e Canadá, dado o impacto que um desfecho favorável de tais tratativas pode ter sobre as estratégias de inserção dos países do Cone Sul.

Considerou-se, no entanto, que os efeitos pertinentes desse processo sobre o Mercosul durante o período de transição não tendem a ser expressivos e que, na realidade, a criação de uma dinâmica de aproximação — e a forma que tomaria esta aproximação — entre o Mercosul e os projetos de integração panamericana depende, em boa parte, do "sucesso" do período de transição no Cone Sul. Considera-se, portanto, esse processo como parte do fenômeno a que se refere a variável externa selecionada, procedendo-se a eventuais qualificações, quando necessário.

Por outro lado, embora as disposições e atitudes dos agentes econômicos e dos tomadores de decisão em relação ao Mercosul constituam um fator de incerteza de grande relevância, dada a "tensão principal" do processo e o papel da dinâmica política do projeto, considerou-se ser esta uma variável dependente do comportamento das variáveis internas e externas selecionadas. É à luz destas considerações e do que se apresentou na seção III, em termos de histórico e de identificação das características principais do processo de integração, que serão detalhadas, na seqüência, as trajetórias de evolução alternativas do Mercosul, no horizonte 1995.

Primeiro Cenário: O processo legitimado

No primeiro cenário — o mais otimista de todos — os países da sub-região obtêm uma gradual estabilização macroeconômica até o final de 1993,¹⁵ atingem — através da harmonização de políticas microeconômicas consensualmente consideradas prioritárias para a integração — a convergência sistêmica nas condições de concorrência e criam condições para que se planteie um novo modelo de desenvolvimento industrial, onde integração sub-regional e abertura para o mundo têm papel central.

O processo adquire uma dinâmica centrífuga, que reduz sua vulnerabilidade frente às variações nas condições ambientais domésticas dos países-membros e externas à sub-região. Criam-se as condições para a estabilidade cambial e para o incremento estável e sustentado de fluxos de comércio inter e intra-industrial e de investimento intra-regional; o Mercosul passa a ser um pólo de atração de investimentos diretos e financeiros externos e consolidam-se os interesses econômicos privados, dentro e fora da sub-região, favoráveis à integração. A dinâmica do processo depende cada vez menos da vontade política dos Estados e o projeto chega a 1995 legitimado em função da conformação de uma coalizão empresarial que é, na sociedade civil, a contrapartida da coalizão burocrática composta por setores dos aparelhos do Estado, nos diferentes países, e pela nova burocracia comunitária. Neste cenário, reduzem-se as ameaças de

15 Tendo em vista a vigência de prazos restritos para a desgravação tarifária e a conseqüente concentração temporal do período de transição (a rigor, não mais que três anos), o timing de evolução das variáveis é tão importante quanto o sentido desta evolução, na configuração de um ou de outro cenário.

diluição do projeto frente a outras propostas de integração ou de perda de identidade face ao movimento de liberalização comercial em relação ao resto do mundo.

Os esforços de harmonização de políticas microeconômicas definidas como prioritárias e de estabelecimento de regras básicas do Mercosul (mecanismo de solução de controvérsias, regra de origem, salvaguardas) geram uma convergência de instrumentos de política que mais do que compensa a divergência resultante das assimetrias "de composição" (estruturais — ver seção III) e a eventual emergência de novas assimetrias ao longo do processo de liberalização das economias da sub-região. Além disto, reduzem o potencial gerador de conflitos decorrentes da implementação de investigações unilaterais *anti-dumping* e anti-subsídios, aumentando a capacidade institucional de absorção de conflitos e de geração de regras comunitárias.

Nesse cenário, a harmonização microeconômica "horizontal" e a institucionalização do Mercosul permitem a absorção de tensões "setoriais" e criam mecanismos para evitar que posições setoriais defensivas e protecionistas se difundam, produzindo soluções negociadas e transitórias em casos onde a liberalização comercial entre os países da sub-região coloque sob ameaça setores de uma das economias.

A articulação entre políticas domésticas e política de integração obtida em 1995 é bem maior do que a observada hoje, em função dos esforços bem sucedidos de harmonização, mas, ainda assim, se restringe aos campos de política priorizados: políticas tributárias, de importação e de exportação. No plano das relações externas, os países do Mercosul adotam posições comuns no GATT e consolidam relações privilegiadas e negociações avançadas com o bloco norte-americano, aí incluído o México — sem prejuízo de relações com outros pólos dinâmicos da economia mundial, se o cenário de cooperação interblocos prevalecer.

Uma pequena, mas ativa, burocracia comunitária atua principalmente no gerenciamento das regras que tornam reais as preferências intra-regionais, tanto no plano jurídico quanto no econômico. Trabalha-se na elaboração de propostas de uma política industrial da comunidade, bem como de regras comuns quanto a políticas regionais e de apoio a empresas, surgindo, na sub-região, uma nova "fonte" de propostas de política econômica, nos moldes das instituições da OCDE e da CEE.

A agenda oficial comunitária é de cunho essencialmente econômico-empresarial, apenas se esboçando, em nível de países-membros e de iniciativas sindicais, o tema do Mercosul "social".

As negociações em torno do estabelecimento de uma tarifa externa comum permitem harmonizar alíquotas dos produtos pertencentes aos setores mais sensíveis ao tema: bens de capital, químicos, componentes mecânicos e eletroeletrônicos, definindo-se, ademais, um cronograma de transição para a harmonização das tarifas dos demais produtos.

Prevalecem os impactos positivos de comércio e de reestruturação de empresas sobre os impactos "destrutivos" gerados, seja pelo comércio, seja por decisões de realocação, o que contribui para a consolidação da já referida coalizão favorável à integração: acordos "positivos" de reestruturação suplantam os acordos de restrição — voluntária ou não — de acesso ao mercado de setores considerados ameaçados.

Ainda que de forma limitada, tende a crescer a demanda por cooperação macroeconômica, que encontra — da parte dos países-membros — uma maior capacidade de resposta. Dependendo do grau de convergência obtida no desempenho macro, pode-se buscar a congruência dos objetivos perseguidos pelas políticas para fazê-las convergir. Ademais, poder-se-á estabelecer, para a segunda metade da década, o projeto de passar a formas de coordenação cambial implicando algum tipo de compromisso de que as paridades oscilem entre limites acordados — que é uma forma de coordenação "intermediária" em termos de rigidez de compromissos e de cessão de soberania em matéria monetária (Araújo Jr., 1991a).

Os investimentos diretos intra-regionais buscam não somente ampliar parcelas de mercado dentro da sub-região, mas ainda a expansão e racionalização da base de produção empresarial com vistas a

ampliar a oferta de exportação para o resto do mundo: este será o caso de empresas multinacionais, mas também de empresas nacionais de distintos países, naqueles setores que já disponham hoje de nítidas vantagens comparativas — ou que possam adquiri-las em um curto espaço de tempo. Trata-se dos setores alimentícios, de produtos primários, de papel e celulose, de metalurgia, de têxteis e confecções, de autopeças e segmentos da química/petroquímica e de bens de capital.

Chega-se, assim, em 1995, a uma configuração em que os requisitos de criação de uma união aduaneira estão quase que integralmente preenchidos, abrindo-se espaço para que se definam novos objetivos, compatíveis com a criação de um mercado comum, num primeiro momento, e de uma união econômica e monetária em prazo mais longo.

Observe-se, porém, quanto a este último ponto, que o potencial de impacto de uma iniciativa como o Mercosul sobre a economia brasileira aparece como restrito, mesmo se estender o horizonte de análise até o ano 2000. De fato e ainda que se trabalhe com o cenário mais otimista, não se vislumbram incentivos para formas avançadas de coordenação econômica e monetária, que tendem a ser adotadas aí onde o processo de integração regional é o eixo da estratégia de inserção internacional dos países-membros e esta encontra-se no centro do modelo de desenvolvimento.

Feita esta importante ressalva, no cenário otimista criam-se as condições para que, em 1995, os resultados obtidos incentivem iniciativas de aproximação com o bloco norte-americano em termos de criação gradual — e matizada setorialmente — de uma área de livre comércio, que não se concretizaria antes da virada do século.¹⁶ À medida que as empresas mais internacionalizadas da sub-região passam a integrar o Mercosul como dimensão relevante de suas estratégias e em que, para outras empresas de setores menos expostos, o Cone Sul passa a ser o vetor de internacionalização de suas atividades, explicita-se ademais e, de maneira mais importante, a funcionalidade do projeto de integração para o aprofundamento do processo de industrialização.

Segundo Cenário: Impactos heterogêneos e ameaças ao projeto

Sem dúvida, no primeiro cenário, são fundamentais as hipóteses de obtenção da estabilidade macroeconômica — no Brasil, principalmente — e de que se aprofundem as reformas liberalizantes no Brasil para que se possa visualizar uma significativa e simultânea convergência de desempenho macroeconômico e harmonização de políticas microeconômicas.

Neste segundo cenário, ao contrário, uma assincronia desfavorável ao Brasil, nos ritmos de estabilização, cria um desequilíbrio importante no processo e mantém instável a paridade cambial bilateral com a Argentina e com tendência a prejudicar este país em termos de competitividade.

A vontade política dos Estados nacionais mantêm-se como o principal fator de dinamização do processo e não reduz o desequilíbrio — ou tensão — principal do projeto de integração, entre vontade política e interesses econômicos. A legitimidade do processo não é alcançada em 1995, em que pese a manutenção da tendência ao crescimento dos fluxos comerciais já observada, mesmo em situação de instabilidade cambial.

Esta é menor do que no período 1985/1990, mas nas condições ditadas pela liberalização do comércio intra-regional, tende a ter efeitos diretos sobre os fluxos de comércio, produzindo — do lado do país "prejudicado", no caso a Argentina — resistências difusas que, somadas às resistências setoriais que emergem nestes processos, levam a um reforço do eixo setorial de negociações, com um componente defensivo e de proteção do mercado doméstico.

As distorções nas condições de concorrência causadas pela volatilidade cambial são, em parte, compensadas pela redução de algumas assimetrias microeconômicas importantes, à medida que esforços de estabilização macro no Brasil induzem o aprofundamento das reformas liberalizantes.

16 Neste cenário, a integração do Chile e Bolívia ao Mercosul é muito provável, na segunda metade da década.

Neste sentido, as diretrizes das políticas microeconômicas brasileiras convergem para a "opção zero" de políticas do atual ajustamento liberal argentino: isto seria válido tanto para a política de importações, facilitando a adoção de uma tarifa externa comum, quanto para políticas domésticas, com o aprofundamento da desregulamentação das condições da concorrência doméstica e do processo de privatização. Nesse contexto, também é pouco provável que surjam novas assimetrias, além daquelas que possam emergir da adoção de marcos regulatórios diversos na privatização.

Os impactos econômicos do processo de integração concentram-se no incremento moderado dos fluxos de comércio e de investimento intra-regional, neste último caso exclusivamente nos setores onde se possa identificar — em que pese os efeitos limitados da integração — alterações significativas do padrão de concorrência regional exigindo investimentos em outros países do Cone Sul. Neste caso, as estratégias de investimento buscarão principalmente a manutenção — ou ampliação — do *market share* dentro do espaço comunitário e, somente de forma subordinada a este objetivo, contemplarão elementos da reestruturação industrial e de aumento da oferta, com vistas a exportar para o resto do mundo. Em setores onde vigorem acordos que restrinjam o acesso de exportações dos parceiros — ou seja, onde haja acordos setoriais defensivos — pode-se desenvolver uma dinâmica unidirecional de investimentos intra-regionais de forma a contornar este tipo de restrição ao comércio: isto somente poderá ocorrer em setores onde se tenha evidenciado a alteração do padrão de concorrência na sub-região, nos termos já referidos.

Nesse cenário, o incremento dos investimentos diretos externos não é um dado muito relevante, embora se possa esperar alguma reação positiva por parte de empresas multinacionais diante da aceleração do processo de liberalização no Brasil e da convergência de políticas microeconômicas na sub-região.

A institucionalização do processo evolui de forma desigual, sendo maior no campo das relações externas do "bloco" do que no campo da integração do projeto sub-regional à agenda doméstica da política econômica — que ocorre "passivamente" naquelas áreas em que a liberalização em curso no Brasil cria condições favoráveis à harmonização de políticas dentro da sub-região. Em um cenário como este, em que a evolução do processo é marcada pela heterogeneidade dos impactos e resultados e pela importância do eixo setorial de negociação, a institucionalização de órgãos comunitários de gestão de controvérsias e de conflitos comerciais, pode se revelar fundamental para assegurar, no horizonte de 1995, a consistência das diferentes iniciativas que compõem o projeto e evitar que se multipliquem tanto os conflitos bilaterais quanto a busca de soluções unilaterais para estes.

Dada a relevância desta variável no segundo cenário, pode-se considerar que, na realidade, há duas trajetórias possíveis de evolução, segundo o grau de institucionalização comunitária que se obtenha, na hipótese de que todas as demais variáveis evoluam, segundo o que aqui se descreve. Neste sentido, o segundo cenário poder-se-ia dividir em duas variantes.

Um grau razoável de institucionalização cria as condições para uma absorção negociada de conflitos e impede que a dimensão setorial, as tensões bilaterais e as soluções unilaterais ditem a dinâmica do processo, retirando-lhe coerência interna e consistência enquanto elemento de uma estratégia de industrialização aberta para o mundo. Poder-se-ia observar uma trajetória oposta, caso o grau de institucionalização gerado até 1995 fosse baixo, comprometendo até mesmo o vetor externo da institucionalização. Neste caso, os incentivos para eventuais negociações com o bloco norte-americano estariam condicionados a uma evolução do sistema de comércio mundial rumo a um cenário de blocos não-cooperativos, de tal forma que a aproximação Mercosul-NAFTA seria ditada, do ponto de vista do primeiro, por uma estratégia defensiva contra a ameaça de marginalização e não por uma estratégia ativa baseada na perspectiva do desenvolvimento e da redefinição do padrão de inserção internacional.

Na realidade, isto apenas refletiria o fato de que, na segunda variante deste cenário, os temas pertinentes à relação entre projetos de integração e de desenvolvimento permanecem pouco explícitos: a funcionalidade do processo de integração para uma estratégia de desenvolvimento não

pode ainda se evidenciar, o que tende a reduzir, em um horizonte mais longo, as percepções e as atitudes favoráveis dos agentes frente ao projeto, cuja dimensão estratégica tenderia a se diluir. Nesta variante, a sustentação da vontade política dos Estados nacionais continuaria sendo um fator determinante para evitar a reversão do processo ou, mais realisticamente, sua estagnação em um patamar baixo de integração. Não obstante, é legítimo supor, neste quadro, que o acúmulo de tensões pode levar ao enfraquecimento da vontade política dos Estados.

Não resta dúvida de que, principalmente se prevalecerem as condições que regem a primeira variante, a aceleração do processo de liberalização no Brasil seria capaz de reforçar o sentimento de convergência em termos de projetos estratégicos dos dois países grandes do Mercosul, reduzindo as pressões para o "esvaziamento" do projeto e conferindo ao Brasil um "sobre-tempo" para que o ajustamento macroeconômico produza resultados mais efetivos até o início de 1994, e crie um ambiente mais favorável para a continuidade do processo depois de 1995.

Terceiro Cenário: Uma integração defuncional

Neste cenário, o mais pessimista, combinam-se as dificuldades de estabilização macroeconômica no Brasil (ou até mesmo nos dois países grandes da sub-região) com a manutenção de importantes assimetrias nas condições de concorrência geradas pelas políticas microeconômicas e com um baixo grau de institucionalização do processo, em todas as suas dimensões. O resultado desta convergência de comportamentos negativos é a diminuição da vontade política dos Estados nacionais como fator de sustentação do processo e a perda de prioridade da integração sub-regional como elemento das estratégias nacionais de inserção internacional.

Reproduzem-se aqui os efeitos da instabilidade macroeconômica descritos no segundo cenário sobre o processo de integração. A eles se agrega o fato de que iniciativas bem sucedidas de redução nas disparidades dos níveis de proteção efetiva dos países-membros — em relação ao resto do mundo — são compensados pela permanência de fortes divergências entre Brasil e Argentina. Isto se dá na gestão da política industrial e de exportação e também pelo surgimento de novas assimetrias, em função dos ritmos e direcionamentos dos processos de desregulamentação e de privatização, principalmente de serviços públicos, nos dois países.

Neste cenário, o governo brasileiro não reage ou não consegue reagir — por razões políticas — às resistências internas ao processo de estabilização com o aprofundamento da liberalização, principalmente doméstica (mudanças na regulamentação da competição, adoção de amplo programa de privatização, etc.).

As pesadas tendências divergentes entre Brasil e Argentina, herdadas dos anos 70 e 80, prevalecem sobre as estratégias de ajustamento convergentes em muitos objetivos, impondo uma forte diferenciação em termos de ritmo dos processos de liberalização e de resultados obtidos até 1995.

Estas divergências adquirem plena relevância, em termos de economia política de integração, por se desenvolverem em um cenário que alia às dificuldades macroeconômicas a redução da vontade política dos Estados nacionais e um baixo grau de institucionalização do projeto. Na realidade, neste contexto, recoloca-se a questão das assimetrias fundamentais do processo, de suas condições iniciais e das diferenças entre projeto de desenvolvimento: as divergências nas trajetórias nacionais de crescimento e nas preferências societárias quanto a modelos de desenvolvimento impõem-se à capacidade do processo de integração para gerar uma dinâmica centrífuga e uma visão comum. Tanto mais que, diante de um baixo grau de institucionalização, a instância sub-regional não é capaz de se impor como "fonte intelectual" de um projeto de supranacionalidade compatível com a história dos países do Cone Sul e com as tendências da economia internacional.

Ao mesmo tempo em que cresce a demanda por coordenação e por harmonização de políticas por parte dos países para os quais os riscos e oportunidades associados o Mercosul são maiores, reduz-se a disposição brasileira de responder favoravelmente a tais pressões. O Mercosul deixa de "alavancar" os esforços de recuperação de credibilidade externa dos países-membros junto aos países

industrializados e tende a se diluir como parte de um projeto estratégico de inserção e desenvolvimento, perdendo importância frente a iniciativas bilaterais de aproximação e de integração com "terceiros países" — o Chile, por exemplo.

Em tal cenário, um sistema mundial de comércio baseado em blocos não-cooperativos incentiva as iniciativas unilaterais de países do Mercosul no sentido de obter o estatuto de parceiro preferencial junto ao bloco norte-americano. Aumenta também a tendência à diluição da dimensão estratégica do projeto do Cone Sul desestimulando a institucionalização "externa" do Mercosul.

A institucionalização interna e de "interface" não ocorre, limitando-se a áreas muito específicas onde a convergência de políticas é passiva, isto é, decorre de decisões domésticas ditadas por razões que nada ou pouco têm a ver com os objetivos da integração.

As fortes distorções nas condições de concorrência intra-regional geram demandas protecionistas proporcionais ao eventual crescimento dos fluxos comerciais e consolidam a tendência a uma setorialização das negociações baseada em atitudes defensivas. Conflitos bilaterais e soluções unilaterais predominam. Efeitos das reduções tarifárias tendem a ser compensados pela introdução de barreiras não-tarifárias setoriais. Os investimentos intra-regionais não têm qualquer incentivo para se expandir, à medida que a configuração do processo resultante, neste cenário:

- . não permite que os efeitos da liberalização comercial intra-regional e da harmonização de políticas microeconômicas alterem as condições de concorrência e promovam iniciativas de reestruturação visando a atender ao próprio mercado sub-regional; e

- . não incentiva estratégias de investimentos que visam criar para as empresas condições de competitividade mais favoráveis *vis à vis* do resto do mundo.

O Mercosul não adquire relevância como vetor das estratégias de desenvolvimento das empresas exportadoras e/ou comprometidas com o processo de internacionalização e tampouco funciona como porta de entrada de novas empresas no mercado internacional. Ademais, poucas são as iniciativas de investimento direto externo que se desenvolvem no âmbito da sub-região, com vistas a explorar os efeitos da integração.

Sob o impacto de uma gestão crescentemente administrada, o processo de integração perde em coerência interna e em consistência com as estratégias nacionais de inserção e de desenvolvimento: as iniciativas unilaterais defensivas e os acordos setoriais protecionistas dão a técnica do processo, sem que a vontade política dos Estados funcione como contraponto a tais desenvolvimentos.

Embora esse cenário não preveja a reversão do processo de integração, ele aponta para a sua estagnação em um patamar de integração, que apesar de baixo, será suficiente para suscitar resistências e reações defensivas nos países que identificam no Mercosul uma fonte de riscos e oportunidades importantes. Diluindo-se a dimensão estratégica do projeto e sendo fortes as tensões originárias da fase de transição, o tema da "desfuncionalidade" do projeto para os objetivos de integração dos países do Mercosul — exceto Brasil — na economia mundial inevitavelmente ganhará relevância. Do lado brasileiro, a indiferença dos agentes econômicos virá se combinar com as resistências do lado dos demais países para, em termos de economia política, reforçar a tendência à diluição do projeto e à busca de novos arranjos de preferencialização junto a países desenvolvidos (NAFTA) e a outros países da América Latina com afinidades de política econômica, doméstica e externa.

Os cenários identificados apresentam distintas probabilidades de ocorrência, embora nenhum deles seja um cenário-polar, no sentido de representar uma situação-limite do processo de integração — cuja obtenção parece muito pouco plausível, dada a evolução observada até o momento.

Ao primeiro cenário, atribuem-se 30% de probabilidades de ocorrência, cabendo ao segundo cenário 50% (sendo 30% e 20%, para cada uma das variantes) e ao terceiro cenário, 20% de probabilidades. A avaliação global é positiva, visto que os cenários otimistas (1 e variante 2) totalizam 60% das probabilidades.

O Quadro 4 abaixo resume os principais elementos dos cenários seleccionados, consideradas as variáveis internas.

O Quadro 5 apresenta a interseção esperada entre os cenários definidos e duas hipóteses básicas de evolução do sistema do comércio mundial: a estruturação em termos de blocos regionais cooperativos — e que, portanto, não obstem o processo de globalização — e de blocos não-cooperativos.

QUADRO 4

	Vontade Política	Estabilidade Macro	Harmonização Micro	Institucionalização			Comércio Intra-Regional	Invest. Intra-Regionais e Efeitos de Reestruturação Industrial
				Externa	Comunitária	Interna		
Cenário 1	+	+	+	+	+	+	+	
Cenário 2a	+	+-	+	+	+	+-	+-	
Cenário 2b	+-	+-	+	+-	+-	+-	+-	
Cenário 3	-	-	-	-	-	-	+-	

Obs: As notações são as seguintes: +; +-; segundo o comportamento das variáveis dos seguintes cenários.

A notação (+) indica uma evolução positiva no comportamento da variável entre 1992 e 1995;

A notação (+-) indica uma evolução neutra neste comportamento, não introduzindo a evolução da variável até 1995, alterações em relação ao que se observa em 1992; e

A notação (-) indica uma evolução negativa, entre 1992 e 1995.

QUADRO 5

	Blocos Cooperativos	Blocos Não-Cooperativos
Cenário 1	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos para negociações com NAFTA e para "absorção" de outros países (Chile) no Mercosul - Iniciativas positivas com demais blocos (CEE, Japão). - Posição unitária no GATT 	- Aceleração do processo de negociação com NAFTA e com outros países da América do Sul, como parte de uma estratégia combinando objetivos de desenvolvimento e de "sobrevivência" internacional
Cenário 2	<ul style="list-style-type: none"> - Menores incentivos para negociar com NAFTA - Pouca capacidade de atrair outros países da América do Sul para Mercosul (vertente 2b). 	- Aproximação com NAFTA como estratégia de "sobrevivência".
Cenário 3	- Incentivos para iniciativas individuais "centrípetas": acordos bilaterais de países isolados do Mercosul com outros países afins em política económica e com países industrializados.	- Idem, ao caso de blocos cooperativos, com ênfase na aproximação com NAFTA

V - CONCLUSÕES

Há dois tipos de conclusões que se pode tirar da experiência de confecção de cenários efetivada neste trabalho. O primeiro, se refere aos limites e dificuldades que esse tipo de exercício, aplicado ao objeto Mercosul, enfrenta. O segundo, concerne os resultados da experiência, em termos de análise das alternativas de evolução do projeto de integração, durante o período de transição que se estende até 1995.

No que se refere ao primeiro tipo de conclusões, pode-se observar que:

- . a qualidade dos cenários e a capacidade destes para fornecer, aos tomadores de decisão, uma descrição prospectiva do objeto e das ações que o dinamizam é função da qualidade e da quantidade das informações disponíveis sobre o objeto. O baixo grau de institucionalização do Mercosul — afinal, um processo de curta história, tanto para o setor público, quanto para o privado — explica que, no caso deste objeto, as informações sejam escassas e que a própria definição do objeto, para além de uma conceituação jurídica e formal, deva ser proposta. Por esta razão, dedicou-se toda a seção III deste trabalho ao esforço de delimitação do "objeto Mercosul", dentro da perspectiva de identificar os principais *issues* de política pertinentes para a configuração das trajetórias futuras alternativas;
 - . a confecção de cenários deve ser entendida como parte do processo de institucionalização "doméstica" do tema Mercosul, à medida que ela contribua para integrar o tema Mercosul ao horizonte de preocupações e ao quadro de referência de tomada de decisões por parte dos agentes do setor público;
 - . o presente exercício de confecção de cenários é somente uma primeira etapa na necessária constituição de um sistema de informações para o gerenciamento do processo de negociações, por parte dos agentes dos setores brasileiros público e privado. Neste sentido, ele deve fornecer alguns elementos que "mapeiem" o objeto e apontem os indicadores ou as áreas cujo monitoramento aparece como prioritário no curso do período de transição:
 - . dados os condicionantes acima apontados, as variáveis aqui eleitas são essencialmente qualitativas ou, quando quantitativas, só revelam tendências em intervalos relativamente amplos de tempo (evolução dos fluxos comerciais e de investimento, por exemplo). Neste sentido, uma metodologia de acompanhamento da evolução do projeto Mercosul não pode se basear na coleta freqüente e sistemática de tais informações, restringindo-se, na situação atual, ao monitoramento qualitativo da evolução das variáveis: Neste sentido, devem ser acompanhados com sistematicidade as evoluções observadas nos seguintes indicadores, ações e campos de política:
 - indicadores da paridade cambial real bilateral Brasil-Argentina (como *proxy* da convergência dos processos de estabilização);
 - indicadores de "paridade de preços" (em dólares) de insumos energéticos e de insumos industriais básicos (aço, por exemplo);
 - política tributária aplicável à produção e aos investimentos nos países-membros;
 - política tributária e creditícia aplicável às exportações nos países-membros;
 - política tarifária e não-tarifária aplicável às importações nos países-membros;
 - política de competição doméstica (regulação de concorrência) e de privatização nos países-membros;
 - política agrícola e agroindustrial nos países-membros;
 - fluxos de comércio internos à sub-região e, em especial, do comércio intra-industrial;
-

-
- fluxos de investimento intra-regional e de origem externa à região;
 - atuação dos países-membros do Mercosul no GATT e nas negociações com os Estados Unidos;
 - aplicação de regras de origem e do mecanismo de solução de controvérsias estabelecidos pelo Mercosul; e
 - implementação de acordos setoriais.

No que diz respeito ao segundo tipo de conclusões, cabe listar as principais, sem pretender ser exaustivo:

- . a importância das condições iniciais, vigentes no momento inicial da integração, sobre o desenvolvimento do processo: o baixo grau de interdependência historicamente constituído e agravado pelas políticas de ajustamento externo da primeira metade dos anos 80 e a assimetria que deriva das diferenças de tamanho das economias "pesam" sobre todo o desenvolvimento do projeto, dificultando a montagem de um círculo virtuoso articulando integração e políticas econômicas domésticas;
 - . o processo de integração tem evoluído de forma subordinada aos projetos domésticos de ajustamento e de liberalização unilateral dos diferentes países;
 - . ao se diferenciar os cenários (seção IV) levou-se em consideração, não só a configuração atingida em 1995, mas ainda o que tal configuração representa em termos de patamar para o desenvolvimento posterior do processo;
 - . ainda que se concretize o primeiro cenário, são escassas as possibilidades de que o processo de integração produza, até a virada do século, efeitos significativos sobre a economia brasileira, criando, no Brasil, uma demanda por coordenação de políticas macroeconômicas, cuja origem, ao longo da década, deve se localizar nos países para os quais os riscos e oportunidades vinculados ao Mercosul são mais importantes;
 - . em função do que foi apontado acima, a criação de incentivos para a integração depende principalmente da capacidade para se combinar a eliminação de barreiras ao comércio com a harmonização de políticas microeconômicas e com o avanço do processo de institucionalização do Mercosul no *timing* ditado pelo primeiro processo;
 - . a capacidade para combinar os diferentes cronogramas de integração depende em boa parte das metodologias de integração e de busca de convergências e, portanto, do nível de institucionalização do processo nas três dimensões apontadas;
 - . a heterogeneidade do processo, em termos de ritmo de evolução dos diversos elementos que o compõem, aumenta a demanda por institucionalização, para que o projeto não perca coerência interna e possa se articular à estratégia de inserção e de desenvolvimento dos países-membros. Esta mesma heterogeneidade torna pouco operacional a utilização, para fins de monitoramento e de confecção de cenários, da taxionomia de processos de integração econômica, pois há uma forte tendência a que se concretizem iniciativas típicas de uma união aduaneira sem que se tenha superado alguns obstáculos para a realização de uma zona de livre comércio;
 - . a importância que adquire a dimensão setorial das negociações não é negativa em si, podendo contribuir para a absorção de tensões e conflitos sem produzir fortes componentes defensivos. O que pode tornar esta importância problemática é sua conjunção com outros fatores que apontem para a perda de coerência global do projeto;
 - . as tensões setoriais não têm capacidade e força para obstaculizar ou reverter o processo de integração. Não há, na realidade, nenhuma variável cuja evolução possa isoladamente determinar a consolidação de um dos cenários. Esta incapacidade de uma variável, isoladamente, determinar
-

a evolução futura do Mercosul já, além de indicar que o modelo subjacente à confecção de cenários se baseia na hipótese de multicausalidade, é também um "sintoma" do estágio atingido pelo processo de integração e de sua coerência global;

- . os cenários otimistas absorvem 60% das probabilidades de concretização, cabendo a maior parcela à variante 2A do cenário 2 (30% de probabilidade): e
- . por último, o processo parece dificilmente reversível, embora possa estagnar, nos cenários pessimistas, em um nível de integração baixo e apresentar tendências à sua diluição enquanto projeto estratégico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO JR., J. Tavares de - **Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Funcex, jun. 1990. (TDI/Funcex, n. 32).
- ARAÚJO JR., J. Tavares de - A opção por soberanias compartilhadas na América Latina: O papel da economia brasileira. In: VEIGA, P. Motta (org.) - **Cone Sul: A economia política da integração**. Rio de Janeiro: Funcex, 1991a.
- ARAÚJO JR., J. Tavares de - **Reestruturação industrial e integração econômica: as perspectivas do Mercosul**. Relatório elaborado para a UNIDO. Rio de Janeiro, dez. 1991b
- BALDINELLI, E. - **Armonización de políticas cambiarias, crediticias y fiscales: Mecanismos de solución de controversias y clausula de salvaguardia en el Mercosur**. Texto preparado para o 27. Colóquio de IDEA. Buenos Aires: Instituto para el Desarrollo de Empresarios en la Argentina, 1991.
- BANCO MUNDIAL - **Global economic prospects and the developing countries**. Washington, DC: World Bank, May 1991.
- BERLINSKI, Jr - **Mercosur, comercio internacional y protección en Argentina y Brasil**. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, dic. 1991.
- CARI - **Estructura organica y tema de decisiones en el Mercosur**. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1991. mimeo.
- CEPAL - **La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latino-americana**. LC/L. 630. Santiago de Chile, jun. 1991a.
- CEPAL - **Coordinación de políticas macroeconómicas en la integración latino-americana: una necesidad o una utopia ?** LC/R. 1064. Santiago de Chile, oct. 1991b.
- CEPAL - **El tratado de Asunción del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur): algunas consideraciones**. LC/R. 1118. Santiago de Chile, ene. 1992.
- CHUDNOVSKY, D. e PORTA, F. - En torno a la integración económica argentino-brasileña. **Revista de la CEPAL**, n. 39, p. 125-145, dic. 1989.
- CHUDNOVSKY, D. e CAMPBELL, G. - **Argentina-Brasil: luces y sombras**. Texto preparado para o 27. Colóquio de IDEA. Buenos Aires: Instituto para el Desarrollo de Empresarios en la Argentina, 1991.
- DOSI, G. e METCALFE, S. - **Approches de l'irréversibilité en theorie- économique**. In: BOYER, R.; CHAVANCE, B. et GODARD, O.- **Les figures de l'irréversibilité en économie**. Ed. de l'EHESS, 1991.
- EMERSON, M. et al. - **The economics of 1992**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1988.
-

-
- FERRER, A. - Argentina e Brasil: ajuste, crescimento e integração. In: VEIGA, P. Motta (org.) - **Cone Sul: A economia política de integração**. Rio de Janeiro: Funcex, 1991.
- FERRER, A. e LAVAGNA, R. - **Mercosur y coordinación de políticas económicas**. Buenos Aires, 1991. Mimeo.
- FUNCEX - Uma política de comércio exterior para a estabilização e a retomada do crescimento. Trabalho elaborado para a Comissão Empresarial de Competitividade. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. esp., fev. 1991.
- HATEM, F. e PASSERON, H. - Globalisation, fujitsuisme, co-développement: trois neologismes pour comprendre les dix prochaines années. **Economie et Statistique**, n. 243, mai. 1991.
- HIRST, M. - O programa de integração Argentina-Brasil : concepção original e ajustes crescentes. In: VEIGA, P. Motta (org.) - **Cone Sul: A economia política de integração**. Rio de Janeiro: Funcex, 1991.
- IGLESIAS, R. - A política cambial da Argentina e do Brasil no período 1970-1989. In: VEIGA, P. Motta (org.) - **Cone Sul: a economia política da integração**. Rio de Janeiro: Funcex, 1991.
- IGLESIAS, R. - **Análise dos produtos sensíveis na integração econômica Argentina-Brasil: o caso do trigo**. Rio de Janeiro: Funcex, set. 1990. (TDI/Funcex, n. 35).
- IRELA - **Un nuevo ensayo de integración regional: el Mercosur** - dossier n. 30. s.l., mar. 1991
- LAVAGNA, R. - Integração Argentina-Brasil: origem, resultados e perspectivas. In: VEIGA, P. Motta (org.) - **Cone Sul: a economia política da integração**. Rio de Janeiro: Funcex, 1991a.
- LAVAGNA, R. - **Mercosur: asimetrías y política económica comparada**. Buenos Aires: IDEA, 1991b.
- LAWRENCE, R. - Cenários para o sistema de comércio mundial e implicações para os países em desenvolvimento. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 29, out/dez. 1991.
- LIPSEY, R. G. e SMITH, M. G. - An overview of harmonization issues. In: **Policy Harmonization: the effects of a Canadian - American Free Trade Area**. Toronto, C.D. Howe Institute, 1986.
- LUCÁNGELI, J. - **Mercosur: ventajas y condicionantes**. Fundación Omega Seguros, dec. 1991. (Colección Conferencias).
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. - **Informativo Mercosul**, Brasília, n. 3, jan. 1992 mimeo.
- NOFAL, M. B. - **Asimetrías de política industrial y de comercio exterior entre Argentina y Brasil**. Texto preparado para o 27. Colóquio de IDEA. Buenos Aires: Instituto para el Desarrollo de Empresarios en la Argentina, 1991.
- OCDE - **Centre de Développement de l'OCDE: Programme de Recherche**. Paris, 1989.
- PEREIRA, L. Vallis - Integração do Cone Sul: Algumas reflexões. In: VEIGA, P. Motta (org.) - **Cone Sul: A economia política da integração**. Rio de Janeiro: Funcex, 1991a.
-

-
- PEREIRA, L. Valls - **Tarifa externa comum no Mercosul**. Rio de Janeiro: Funcex, nov. 1991b. Mimeo.
- PORTA, F. - **Apertura comercial e integración regional en América Latina: diagnostico y escenarios alternativos**. Buenos Aires: CENIT, jun. 1991. (Documentos de trabajo CENIT)
- PORTER, M. - **The competitive advantage of nations**. Cambridge, MA, Harvard Univ. Press, 1990.
- ROY, B. - **Critique et dépassement de la problématique de l'optimisation**. s. l, 1990. Mimeo.
- SCHOTT, J. - The Mexican free-trade illusion. **The International Economy**, Jun/Jul. 1990.
- SOURROUILLE, J.V. e LUCÁNGELI, J. - **El intercambio comercial argentino-brasileño: Un examen del comercio intra- industrial**. Buenos Aires: INTAL, ene. 1992.
- TUSSIE, D. - **Los países en desarrollo y la Ronda Uruguay: resultados hasta el presente y dilemas a futuro**. Buenos Aires: FLACSO, ago. 1991. (Serie de Documentos e Informes de Investigación).
- UNCTAD - **Rapport sur le commerce et le développement**. Genève, 1990.
- VEIGA, P. Motta - Sete hipóteses sobre os processos de regionalização e a integração do Cone Sul.
In: VEIGA, P. Motta (org.) - **Cone Sul: A economia política da integração**. Rio de Janeiro: Funcex, 1991.

